



Management public

Romain Laufer, Alain Burlaud

► To cite this version:

Romain Laufer, Alain Burlaud. Management public : Gestion et légitimité. Dalloz. Dalloz, pp.356, 1980, Systèmes et stratégies, Daniel Hourri et Jean-Claude Mouret. halshs-00490675

HAL Id: halshs-00490675

<https://shs.hal.science/halshs-00490675>

Submitted on 9 Jun 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dalloz Gestion
Systèmes et stratégies

Management public

Gestion et légitimité

Romain Laufer
Alain Burlaud

Dalloz

Management public

Gestion et légitimité

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Dalloz Gestion
Systèmes et stratégies

Collection dirigée par
Daniel Hourl

Délégué général du C.E.S.A. (H.E.C., I.S.A., C.F.C.)

Jean-Claude Mouret

Directeur des relations internationales
à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris

Management public

Gestion et légitimité

Romain Laufer

Professeur associé au Centre d'Enseignement
Supérieur des Affaires (H.E.C., I.S.A., C.F.C.)

Alain Burlaud

Professeur à la Faculté de Droit
et des Sciences économiques de Tours

Avec les points de vue de :

Cécilia Maréchal, Codirectrice d'INF 14

Dimitri Weiss, Chargé de conférences à l'Université Paris I

Claude Cossu, Chargé de conférences à l'Université Paris I

Dalloz
1980

Collection Dalloz Gestion

- **Série marketing**

dirigée par Jacques Lendrevie,

Mercator.

Théorie et pratique du marketing

par Jacques Lendrevie, Denis Lindon
et Romain Laufer.

Droit du marketing

par Jean-Claude Fourgoux.

Marketing bancaire.

Marketing financier

par Jean-Claude Harrari.

Marketing agro-alimentaire

par Bernard Yon.

Information et décision en marketing.

Modèles et décision en marketing

par Yves Evrard et Patrick Le Maire.

Marketing politique et social

par Denis Lindon.

Fixation des prix

et stratégie marketing

par Michel Chevalier.

Le marketing direct en France

par Bruno Manuel et Dominique Xardel.

- **Série finances**

dirigée par Pierre Vernimmen.

Finance d'entreprise.

Logique et politique.

Finance d'entreprise.

Analyse et gestion

par Pierre Vernimmen.

Gestion bancaire.

Nouvelles méthodes et pratiques

par Michel Schlosser et Pierre Vernimmen.

Audit et contrôle interne

par Lionel Collins et Gérard Valin.

Technique bancaire aux Etats-Unis.

Le financement des entreprises

par Christiane Dosse.

Micro-économie

et analyse financières

par Richard Zisswiller.

Pouvoir et finance d'entreprise :

droit et pratiques

par Michel Fleuriet.

Bourses de commerce

et marchés à terme de marchandise

par Yves Simon.

Valeur et regroupements des

entreprises. Méthodes et pratiques

par Didier Pène.

Macroéconomie financière

par Patrice Poncet et Roland Portait.

- **Série hommes et entreprises**

dirigée par Georges Trepo.

Gestion participative

et enrichissement des tâches

par M. Scott Myers.

Le bilan social.

L'homme, l'entreprise, la cité

par Edmond Marquès.

- **Série ressources humaines**

dirigée par Marc Ribet.

Le développement des organisations,

sa pratique, ses perspectives

et ses problèmes

par Warren G. Bennis, traduit par Christine Guérin.

Le développement des organisations.

Stratégies et modèles

par Richard Beckard.

Direction par les objectifs

et motivation des hommes

par J.D. Batten, traduit par Christine Guérin.

L'audit social au service

d'un management de survie

par John Humble, traduit par Jean-Michel Caroit.

- **Série vie internationale**

dirigée par Gérard Le Pan de Ligny.

- L'entreprise et la vie internationale**

- par Gérard Le Pan de Ligny.

- Gestion internationale de l'entreprise**

- par H. de Bodinat, J.-M. De Laersnyder,
M. Ghertman, J. Klein, B. Marois.

- **Série systèmes et stratégies**

dirigée par Daniel Houré et Jean-Claude Mouret.

- Politiques de l'entreprise**

- par Lionel Collins, Paul Legriel, Jean-Jacques Lejal.

- La stratégie des entreprises publiques**

- par Jean-Pierre Anastassopoulos.

- Management public**

- par Romain Laufer et Alain Burlaud.

AVANT-PROPOS

Le management public est une nouvelle discipline. Comme souvent dans le domaine de la gestion la réussite des pratiques précède la cohérence des conceptions. Aussi consacrer un ouvrage, un manuel, à ce domaine suppose de produire de l'ordre dans la multiplicité des faits. Or, pour mettre de l'ordre dans les faits, il faut mettre de l'ordre dans les mots et donc rendre compte du caractère contradictoire de l'expression management public, qui associe, voire confronte, ce qui normalement est séparé : le secteur public et le secteur privé. Etudier le management public, c'est poser en même temps le problème de la définition du secteur public et celui de la définition du management. Le management public n'est pas l'application du management au secteur public, il est le résultat de la crise que connaît la délimitation entre secteur public et secteur privé. En cela il dénote un phénomène social qui concerne la société toute entière : les administrations qui étendent leurs domaines d'intervention, le développement des grandes entreprises qui sont amenées à considérer l'aspect institutionnel de leur existence et l'émergence d'un nombre croissant d'organisations situées entre le secteur public et le secteur privé : société d'économie mixtes, associations, fondations, etc... A ce titre le management public concerne tant les gestionnaires du secteur privé que ceux du secteur public, tant l'enseignement de la gestion que celui des sciences administratives et tant les praticiens de l'action sociale que les analystes des phénomènes sociaux : sociologues des organisations, de la communication, et spécialistes des sciences politiques.

Si la confusion entre secteur public et secteur privé semble si difficile à concevoir c'est que sur cette distinction se fonde la légitimité des principes d'action qui régissent chacun de ces univers. Il n'est donc pas surprenant que ce soit précisément autour de cette notion de légitimité, devenue problématique, que puisse s'articuler une définition cohérente du mode de gestion adapté à ces situations ambiguës. Ce concept de légitimité sera effectivement au centre de notre analyse. Nous espérons que cette approche en terme de légitimité jettera une lumière nouvelle sur les nombreux essais d'applications et d'expériences qui sont rapportées dans cet ouvrage et aidera les lecteurs à interpréter de façon nouvelle les expériences auxquelles ils seront eux-mêmes confrontés.

Cette présentation du management public est le résultat d'une réflexion et d'un enseignement commencé il y a sept ans dans le cadre de l'option Economie et Gestion des Organisations Publiques de l'école des HEC alors que le management public en était à ses tout débuts. C'est dire ce qui revient à l'équipe d'enseignant qui a entrepris de développer ces enseignements nouveaux, aux étudiants qui ont été confrontés aux formes successives de cette élaboration et qui lui ont apporté tant par la vivacité de leur esprit critique que par les travaux de qualité que l'on retrouvera cités en plusieurs endroits de cet ouvrage. Un tel travail ne sera en effet pas possibles sans l'apport de tous ceux qui ont bien voulu nous faire part de leur expérience ou même nous y faire participer. Nous remercions tous les

organismes et les personnes qui nous ont aidés tout au long de notre investigation et tout particulièrement l'équipe « Gestion des Organisations publique » du CESA, le département marketing du CESA, l'Institut Français de Science Administrative (I.F.S.A.), l'Institut International de Science Administrative (I.I.S.A.), le Centre de documentation de l'Ecole Nationale d'Administration ainsi que la Revue Française de Gestion.

Romain LAUFER
HEC
Licence ès Sciences économiques
M.A., Ph.D.
Université de Cornell (U.S.A.)
Professeur associé
au C.E.S.A.

Alain BURLAUD
ESCP
Expert comptable
Docteur ès Sciences de Gestion
Professeur à la Faculté
de Droit et des Sciences
économiques de Tours

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LÉGITIMITÉ DU MANAGEMENT

CHAPITRE 1. — Crise de légitimité dans les grandes organisations	7
SECTION 1. — <i>Évolution du système de légitimité dans le secteur privé</i>	9
§ 1. — De l'ancien au nouveau système de légitimité	9
§ 2. — La rhétorique de l'environnement et la question de la légitimité ...	13
a) La théorie de l'entreprise comme système ouvert	13
b) Discussion sur les pouvoirs respectifs de l'entreprise et de son environnement	14
c) Une stratégie concrète de relations entre une organisation et son environnement	14
SECTION 2. — <i>Évolution du système de légitimité dans le secteur public</i>	15
§ 1. — L'évolution du système de légitimité de l'entreprise publique	16
a) L'entreprise publique, résultat de la contestation du système de légitimité de l'entreprise privée	16
1° L'approche néo-classique en terme d'exception	17
2° L'approche keynésienne en terme « d'intérêt public »	17
3° L'approche marxiste en terme de conflit d'intérêts de classe	18
b) Le rapport Nora et la contestation du système de légitimité de l'entreprise nationale à caractère de service public	18
§ 2. — L'évolution du système de légitimité de l'administration	19
a) L'état gendarme et la légitimité fondée sur la nature de la source du pouvoir : le critère de la puissance publique	20
b) Début de l'état providence et la légitimité fondée sur la nature des finalités poursuivies : le critère du service public	21
c) L'état omniprésent : vers une légitimité fondée sur les méthodes utilisées : la crise du critère	21
1° Des méthodes efficaces : le management public	23
2° Des méthodes humaines : la participation des usagers	23
CONCLUSION. —	25
ANNEXE. — <i>La notion de légitimité</i>	25
CHAPITRE 2. — Définition du management public vers la notion de macro-management	29
— Le management public n'est pas le management du secteur public .	30
— Le management public au-delà des modes	31
SECTION 1. — <i>Langage et administration</i>	32

SECTION 2. — <i>Crise des langages traditionnels de la gestion publique</i>	33
§ 1. — La crise du droit	33
a) L'intérêt général	33
b) Nul n'est censé ignorer la loi	34
c) L'égalité de tous devant le service public	34
d) La continuité du service public	34
e) Le pouvoir discrétionnaire	35
§ 2. — Critiques de la micro-économie	36
§ 3. — Critiques de la macro-économie	38
SECTION 3. — <i>Le développement de l'utilisation des sciences sociales dans la décision administrative</i>	39
§ 1. — Aspect historique du développement des sciences sociales appliquées	39
§ 2. — Aspect historique du développement de la politique sociale	40
§ 3. — Les relations entre politique économique et politique sociale à travers les Plans V à VIII	41
SECTION 4. — <i>Le management comme langage</i>	44
§ 1. — Le management comme analyse système	45
§ 2. — L'analyse système comme langage	47
SECTION 5. — <i>Management public et macro-management</i>	48
§ 1. — Insuffisance de la définition étroite du management public	48
§ 2. — Le macro-management ou management public au sens large	50
CONCLUSION. —	54
CHAPITRE 3. — Extension du management public : Une logique pour tous et non pour tout	57
SECTION 1. — <i>Conditions d'application du management public</i>	59
§ 1. — Délimitation	59
a) Ce qui est déjà délimité	59
1° Les grandes entreprises privées	60
2° Les groupements d'entreprises et les branches d'activité économique	62
3° L'effet des menaces de nationalisation	63
4° Les entreprises publiques	65
5° Les organisations à but non lucratif	65
b) Ce qui est perdu dans le « magma administratif »	66
1° Délimitation à partir d'un objectif	66
2° Délimitation à partir d'une organisation : service ou procédure	67
3° L'exemple du management du formulaire administratif	67
§ 2. — Identification	74
a) Dans le cas de l'administration	74
1° Difficulté de l'identification	74
2° Identification et humanisation	74
b) Dans le cas de l'entreprise	75
1° Image organisationnelle	75
2° Relation entre la presse et l'entreprise	76

SECTION 2. — <i>Critiques faites au management</i>	78
§ 1. — Le problème de la compatibilité entre management et secteur public	79
a) Clients, concurrence et secteur public	79
b) Objectifs quantifiables et secteur public	82
c) Les contraintes budgétaires et statutaires du secteur public et le management	83
d) Variables influant sur l'utilisation du management dans le secteur public	83
§ 2. — Critique faite de l'application du management dans le secteur privé	85
a) Critique du Marketing	85
b) Critique du Contrôle de Gestion	96

DEUXIÈME PARTIE

MANAGEMENT DE LA LÉGITIMITÉ

CHAPITRE 1. — <i>L'approche marketing dans le secteur public</i>	101
SECTION 1. — <i>La démarche du marketing public</i>	102
§ 1. — La logique de l'action administrative et le marketing	103
§ 2. — La démarche du marketing public : définition et intérêt de cette notion	104
a) La démarche du marketing public	104
b) Intérêt du point de vue de l'information du public	106
c) Intérêt du point de vue de l'étude du public	106
d) Intérêt du point de vue de la distribution du service public	107
e) Intérêt du point de vue de la définition d'une politique cohérente	107
f) Problèmes liés au paiement indirect	107
g) La différence entre « marché » et « public » et la notion de concurrence	108
h) L'importance du facteur politique	108
§ 3. — Les deux niveaux du marketing public : Marketing Produit et Marketing de la « boîte noire » ou « Marketing de la Relation » ..	109
SECTION 2. — <i>Besoins et indicateurs sociaux</i>	111
§ 1. — De la notion de besoin à l'étude de marché	112
a) Les approches théoriques de la notion de besoin	112
1° La critique de la notion d'utilité classique par G. Bataille ..	112
2° La notion de minimum vital	113
3° Signification symbolique de la consommation	113
b) Approche psychosociologique : les besoins humains suivant Maslow	114
c) Approche sociologique : besoins et aspirations suivant Cham-bart de Lauwe	115
d) Conclusion sur les diverses approches de la notion de besoin ...	116
e) Typologie pragmatique des besoins sociaux	116
1° Besoin normatif	117
2° Le besoin ressenti	117
3° Le besoin exprimé	117
4° Le besoin comparatif	117
f) Segmentation des marchés et décision publique	118

§ 2. — De la notion d'indicateur social à la définition des images de l'administration	123
a) Conception classique des indicateurs sociaux	124
1° Conception classique des indicateurs sociaux	124
— La finalité de l'indicateur	124
— La façon de mesurer l'indicateur	125
— Le caractère empirique ou théorique de la définition de l'indicateur	126
2° Le point de vue bureaucratique	127
— Indicateur d'état ou de résultat	127
— Indicateur de produit	128
— Indicateur de moyens	128
3° Le point de vue socio-politique	129
b) Indicateurs de légitimité organisationnelle : image et d'Impact	135
1° La mesure de l'image de l'administration	135
— Mesure de la connaissance de l'administration	136
2° Image globale de l'administration	137
3° Image d'une administration particulière : la justice	138
4° Mesure des produits de l'administration	139
SECTION 3. — <i>Le fonctionnement du marketing public</i>	140
§ 1. — Le marketing dans l'administration centrale : le marketing éclaté ..	140
a) Le marketing de la loi	141
1° Préparation de la loi	141
2° Information sur la loi	143
3° Contrôle de l'application de la loi	143
b) Études et Recherches	144
1° Organisation	144
2° Méthodologie	147
3° Questions spécifiques aux administrations	148
— Intérêt des études qualitatives	148
— Limites de la méthode expérimentale	149
— Développement de l'expérimentation sociale	149
— Limites à la scientificité des dispositifs évaluatifs	150
4° Les systèmes d'information informatisés	153
c) Le contact : information, renseignement, accueil	154
1° Comportements et option en matière de contact entre administration et administrés	154
2° Exemples d'actions en matière d'accueil	156
3° Nouveaux aspects de l'organisation du contact	158
— Informatique et relation administration-administré	158
— La motivation des décisions de l'administration	159
4° Structures administratives en matière de relations publiques	160
d) La communication dans l'administration	160
1° La démarche	160
2° Les objectifs	161
3° Les cibles	162
4° Le contenu de la communication	163
5° Les média	165
6° Exemples de campagne	168
7° Le rôle du S.I.D. (Service Information et Diffusion)	169
8° Communication sociale et télématique	170
CONCLUSION. —	170

§ 2. — Le marketing dans les services publics administratifs : efforts d'intégration du marketing autour d'un produit	170
a) Le produit du service public	171
b) Le cycle de vie du service public administratif	173
c) La fixation du prix	175
d) La politique de communication	177
§ 3. — Les services publics industriels et commerciaux	178
a) Le produit	179
b) La relation entre marketing produit et marketing relation	180
c) Le prix	182
d) La distribution	182
e) L'organisation	183
SECTION 4. — <i>Les autres approches de la relation administration-administré</i>	183
§ 1. — La contractualisation	183
§ 2. — La négociation	185
§ 3. — La médiation	186
§ 4. — La participation	187
§ 5. — Les associations	188
ANNEXE. — La Communication Sociale : le sens civique existe, je l'ai rencontré par Cécilia Maréchal	190
 CHAPITRE 2. — La gestion du personnel dans la fonction publique	193
INTRODUCTION	194
SECTION 1. — <i>Recrutement et formation</i>	195
§ 1. — Le système de légitimité public et le recrutement : le concours	196
§ 2. — L'évolution des méthodes de recrutement en marge du système de légitimité public	200
a) Évolution des procédures de recrutement en Grande-Bretagne, en Allemagne Fédérale et aux États-Unis	201
1° En Grande-Bretagne	201
2° En Allemagne Fédérale	201
3° Aux États-Unis	202
b) Évolution des procédures de recrutement en France : le foisonnement des non-titulaires	203
1° Les « non-titulaires » : leur situation juridique et leur nombre	205
Les auxiliaires	205
Les contractuels	205
Les vacataires	205
2° La logique du développement des non-titulaires	206
Le statut de la fonction publique	206
L'absence de gestion prévisionnelle des personnels	209
3° La gestion de la légitimité du double recrutement dans la fonction publique	215
c) La programmation des effectifs	217
1° Les modèles de prévision des effectifs les plus anciens	217
2° Les modèles de gestion prévisionnelle du personnel actuellement à l'étude	218
§ 3. — Le couple recrutement-formation	219
a) La formation requise pour le recrutement	220

b) La formation après le recrutement	222
1° La formation « première » du fonctionnaire (adaptation) ..	222
2° La formation continue dans la fonction publique (préparation et perfectionnement)	223
La préparation aux concours internes	224
Le perfectionnement	226
La formation par l'expérience : la mobilité	228
i) La mobilité obligatoire	228
ii) La mobilité facultative	229
3° Les échanges entre le secteur public et le secteur privé	231
CONCLUSION. —	232
SECTION 2. — <i>Rémunérations</i>	233
INTRODUCTION	233
§ 1. — Légitimation de la gestion des salaires : la recherche du moindre coût	234
§ 2. — Gestion de la légitimité des salaires : l'alibi des règlements et de la grille indiciaire	239
CONCLUSION. —	243
SECTION 3. — <i>Relations hiérarchiques, autorité et animation dans la fonction publique</i>	244
INTRODUCTION	244
§ 1. — L'autorité hiérarchique traditionnelle	245
a) Le principe de l'obéissance hiérarchique et ses limites	245
b) L'obligation de réserve	247
c) La notation	248
d) La syndicalisation de la fonction publique	250
e) La crise du système hiérarchique dans la fonction publique	252
§ 2. — Les aménagements apportés au système hiérarchique traditionnel ..	255
a) La fuite et la création de structures parallèles	255
1° Le pouvoir des cabinets	255
2° La création de cellules hors hiérarchie	256
b) L'expérimentation de réformes en profondeur	257
§ 3. — La direction par objectifs (DPO)	259
ANNEXE. — La négociation collective : de l'entreprise à l'État par Dimitri Weiss	263
CHAPITRE 3. — Le contrôle de la gestion des services publics	267
INTRODUCTION	268
SECTION 1. — <i>Contribution à la définition d'un système de contrôle de gestion dans les services publics</i>	269
§ 1. — Les objectifs du service public et le contrôle de sa gestion	269
a) Les objectifs explicites	269
b) Les objectifs internes	270
c) Les conflits d'objectifs	271
§ 2. — Y a-t-il convergence des systèmes de contrôle de gestion des services publics et des entreprises privées ?	273
a) La convergence secteur public-secteur privé	274
b) Les particularités des services publics par rapport au secteur privé	278

§ 3. — Les instruments de mesure et de contrôle de la gestion des services publics	279
a) Contrôle de gestion et langage	280
b) Le contrôle de gestion, réaction à « l'internalisation » du pouvoir	280
SECTION 2. — <i>Les problèmes posés par la pratique du contrôle de gestion dans les services publics</i>	282
§ 1. — La rationalisation des choix budgétaires (RCB) et les budgets et comptes de programme	285
a) Le « mouvement RCB » : un nouvel état d'esprit	287
1° L'« approche système » et le « mouvement RCB »	287
2° La « direction par objectifs » et le « mouvement RCB » ...	288
b) Le « mouvement RCB » : un ensemble de techniques et un mode de présentation des comptes	288
1° L'analyse coûts-avantages	289
2° Les budgets de programme	290
c) La RCB doit-elle rester une rationalisation « à la marge » ? ...	293
§ 2. — Les systèmes de comptabilité analytique dans les services publics ..	294
a) Les objectifs spécifiques de la comptabilité analytique dans les services publics	294
b) Les deux notions clé de la comptabilité analytique : les coûts et les produits	295
c) La comptabilité analytique est-elle autonome par rapport à la comptabilité publique ?	296
d) Les problèmes particuliers posés par le traitement des charges ..	297
e) L'articulation des différentes comptabilités	299
f) Conclusion	299
§ 3. — Le développement de systèmes d'informations plus souples : les indicateurs	299
a) Méthodologie des indicateurs	300
b) L'utilisation des batteries d'indicateurs	301
c) Une tentative d'utilisation des indicateurs dans un cadre comptable : la méthode des surplus	303
§ 4. — La mise en place du contrôle de gestion dans les services publics ..	304
a) L'organisation d'un service de contrôle de gestion	304
b) L'exercice ou la pratique du contrôle de gestion	305
ANNEXE. — Planification et gestion budgétaire dans les universités, par Claude Cossu	307
CONCLUSION GÉNÉRALE	323
BIBLIOGRAPHIE	327

INTRODUCTION

Le management public est devenu en quelques années une réalité. Citons quelques indices visibles :

- L'administration est en passe de devenir le premier annonceur de publicité dépassant les lessiviers, les banques et les grands groupes de la distribution.
- Depuis le rapport Nora les entreprises publiques ont connu des modifications importantes dans leurs techniques de gestion.
- Les ministères ont développé leurs services d'information, d'accueil et de relations publiques.

Il est donc possible désormais de parler de management public non seulement comme d'une chose à venir, mais comme d'un nouveau champ du management. Ce nouveau domaine est le produit de la rencontre entre deux mondes antinomiques, celui du secteur privé et celui du secteur public. Si le fait de se situer ainsi aux confins de deux univers est une source de richesse pour le management public, c'est également une source de difficulté : la rencontre de deux cultures quelque'enrichissante qu'elle soit ne va pas sans méfiance.

Cette méfiance est sans doute justifiée par le fait que d'une telle confrontation personne ne sort totalement indemne. D'un côté le secteur public n'est pas seulement le lieu où se déroulent ces expériences nouvelles il est parfois l'enjeu même de ces expériences. D'un autre côté l'extension du management au secteur public conduit à une évolution du concept même de management en l'introduisant dans une sphère où la maximisation du profit et la vente des produits ne sont plus des impératifs catégoriques.

Le management public se situe en effet au carrefour de langages et de traditions hétérogènes : management et sciences de l'organisation d'un côté, sciences administratives et sciences politiques de l'autre. Trois voies s'offraient donc pour en faire l'exposé :

1. Le placage sur le secteur public de la démarche managériale. Cette approche qui a marqué tout naturellement les débuts du management public nous semble dépassée.

2. La dissolution de la problématique managériale dans les langages traditionnels de la science administrative. Cela nous semble être un deuxième écueil à éviter et ce d'autant que cette science administrative est elle-même le produit de la rencontre de domaines aussi variés que le droit public, la science de l'organisation, l'histoire administrative, la science politique etc... ⁽¹⁾.

3. L'élaboration d'une démarche conceptuelle spécifique cohérente.

⁽¹⁾ Voir Chevallier (Jacques) et Loschak (Danièle). Science Administrative L.G.D.J. Paris 1978.

Nous avons choisi cette dernière voie pour trois raisons :

1. Parce que cette approche permet de rendre compte de la réalité des pratiques et de leur évolution.
2. Parce que cette approche permet d'approfondir et de développer la notion même de management et ainsi permet de tirer pour les responsables des grandes entreprises privées les leçons qui résultent de l'évolution du secteur public.
3. Parce que cette approche peut s'inscrire à l'intérieur du mouvement de constitution d'un « cadre cohérent et raisonné » pour la science administrative (1).

La première partie de l'ouvrage tentera d'établir la légitimité de l'utilisation du management dans le secteur public.

Après avoir montré que celui-ci répondait à une nécessité d'ordre symbolique liée à la crise de légitimité que rencontrent les grandes organisations publiques et privées, nous définissons le concept de management public. Nous sommes conduits pour cela à introduire la notion de macro-management qui désigne ce que devient le management lorsque les organisations auquel il s'applique deviennent très grandes par rapport à leur environnement (chapitre 2). Dans le troisième chapitre, nous considérons sur de nombreux exemples l'extension du concept, c'est-à-dire son champ d'application, qui inclut des organisations privées aussi bien que des organisations publiques.

La seconde partie de l'ouvrage est consacrée à la description des applications du management dans le secteur public. *Si le management dans l'administration est légitime, c'est parce que celle-ci en a besoin pour se légitimer. A l'interrogation sur la légitimité du management succède la description du management de la légitimité.*

Ce sont tout d'abord les techniques de marketing qui sont considérées (chapitre 4). Puis les techniques du contrôle de gestion (chapitre 6). Cependant il n'était pas possible d'avoir une vision réaliste des possibilités d'application du contrôle de gestion à l'administration sans décrire auparavant les particularités de la gestion du personnel de celle-ci (chapitre 5).

Les exemples de l'ouvrage concernent tous les organismes publics et même certains organismes privés. Voulant élaborer un cadre conceptuel il nous a semblé souhaitable de nous soumettre au traitement sévère du raisonnement *a fortiori*. C'est ainsi que de nombreux exemples concernent les administrations centrales. Si le management peut s'y appliquer, il le peut *a fortiori* dans les organismes publics qui sont plus semblables à l'entreprise privée. A l'opposé, nous avons, au chapitre 2, usé de nombreux exemples relatifs à des entreprises du secteur privé pour montrer l'étendue du domaine du macro-management.

Le choc de deux cultures, ce sont d'abord des problèmes de mots : ainsi que le montrent les termes de management, de marketing et de macro-management.

Pour les deux mots d'origine anglaise disons que management (2) est entré au dictionnaire de l'Académie Française et que marketing, a été adopté officielle-

(1) *Ib.*

(2) Le terme management a été préféré à celui de gestion parce qu'il s'applique plus spécifiquement aux techniques développées dans l'entreprise. Le mot gestion, lui, s'applique aussi bien à toute gestion de patrimoine ou d'intérêt et est d'usage habituel en droit.

ment par l'Office de la langue française du Québec pourtant très soucieux d'assurer la francisation de la langue des affaires ⁽¹⁾.

Pour le néologisme disons que nous nous trouvons devant la difficulté suivante, la nécessité de distinguer le management public au sens étroit (management appliqué à une organisation du secteur public) et le management public au sens large (le concept de management qui résulte de la confrontation entre management et secteur public mais dont le domaine d'application peut s'étendre au secteur privé). Le management public (au sens large) peut sans contre-sens être dit s'appliquer au secteur privé car il est caractérisé par la place stratégique qu'occupe le public et en particulier par le fait que son objectif est la légitimation de l'organisation auprès de ce public. Nous avons donné à ce management public au sens large le nom de macro-management, l'opposant au management à la façon dont la macro-économie s'oppose à la micro-économie.

(1) On a proposé d'utiliser les termes mercatique et marchéage. Ceux-ci n'ont pas été adoptés en France par les professionnels. De plus, le Robert les définit comme... des branches du marketing.

PREMIÈRE PARTIE

Légitimité du management

Crise de légitimité dans les grandes organisations

PLAN DU CHAPITRE

Introduction.

Section 1. — Evolution du système de légitimité dans le secteur privé.

§ 1. — De l'ancien au nouveau système de légitimité.

§ 2. — La rhétorique de l'environnement et la question de la légitimité.

Section 2. — Evolution du système de légitimité dans le secteur public.

§ 1. — L'évolution du système de légitimité de l'entreprise publique.

§ 2. — L'évolution du système de légitimité de l'administration.

Conclusion.

Annexe : La notion de légitimité.

L'expression *management public* apparaît contradictoire dans les termes, « *management* » relevant du secteur privé et « *public* » du secteur public. Cette contradiction, on la retrouve dans les attitudes des agents de l'État qui demeurent largement ambivalentes à son égard. Cette ambivalence s'exprime dans un discours en deux parties. D'un côté le *management* est perçu comme rationnel, permettant un fonctionnement meilleur des organisations et par conséquent hautement souhaitable ; d'un autre côté apparaissent les obstacles tels que le statut du personnel, les règles budgétaires des institutions publiques et bientôt la réprobation pour ce qui tendrait à rapprocher le secteur public du secteur privé et à con-

sidérer les administrations comme des commerçants. Cette ambivalence on la retrouve aussi dans l'idée, très répandue, que le management public est une mode, intéressante comme toutes les modes, mais passagère comme elles.

De telles attitudes mettent celui qui apprécie à sa juste valeur la résistance au changement face à l'alternative suivante : ou bien le management public n'est pas nécessaire et il n'aura que peu de chance de survivre, ou bien il est nécessaire et alors il convient de se poser sérieusement le problème de sa signification. Tenter de démontrer *a priori* cette nécessité apparaît donc comme un élément important du développement de ce nouveau domaine. La nécessité du management public se révèle lorsque l'on considère le niveau symbolique du fonctionnement des organisations. En effet le développement du management public correspond non pas à une mode mais à une évolution historique : celle des systèmes de légitimité qui permettent aux organisations d'exercer leur autorité. Cette évolution est marquée par la crise de légitimité que connaissent toutes les grandes organisations qu'elles soient publiques ou privées.

L'entreprise privée est contestée par une partie de la population. Ce phénomène n'est pas propre à la France et aux pays où l'idéologie socialiste est largement répandue. Aux États-Unis, haut lieu de l'idéologie libérale, il en va de même. Les entreprises détentrices d'un pouvoir important sont accusées de négliger l'effet de leur action sur l'environnement, de ne pas se préoccuper suffisamment du consommateur, en un mot, de trop sacrifier à la recherche du profit. Une enquête a été menée aux États-Unis auprès d'étudiants en gestion sur leur conception des finalités de l'entreprise privée. La majorité souhaitait que moins d'importance soit accordée au profit, à l'efficacité de la production et aux revenus des cadres supérieurs, et plus à la clientèle, à la qualité de la vie et aux catégories sociales les plus défavorisées (1). Le mouvement pour la défense des consommateurs et celui pour la protection de l'environnement concrétisent, de ce côté de l'Atlantique comme de l'autre, cette mise en cause des objectifs de l'entreprise.

Les entreprises ont répondu à ces attaques : elles ont parfois créé un « Monsieur Consommateur » chargé de représenter à l'intérieur de l'entreprise les points de vue du mouvement « consumeriste » ; elles ont développé des actions de relations publiques ; elles travaillent à l'élaboration de « bilans sociaux » qui devraient leur permettre de tenir compte d'effets considérés jusqu'alors comme externes à leur responsabilité. A la contestation de la légitimité de son pouvoir, l'entreprise répond par un nouveau souci de sa « responsabilité sociale ». Ces faits sont déjà bien connus, puisqu'ils sont à l'origine des innovations les plus importantes de ces dernières années, concernant la gestion des entreprises. Ils ont également donné lieu à une modification sensible du discours tenu par les responsables des groupes économiques les plus « importants ».

Il faut noter que le secteur privé n'est pas seul à faire l'objet d'une contestation de sa légitimité, et l'on peut observer que ni l'État, ni les entreprises publiques ne sont à l'abri des grandes remises en cause. Cela peut paraître paradoxal puisque la légitimité de l'État procède des élections et de la Constitution, et que le jeu de la politique réglé par elles, devrait permettre l'intégration de toute con-

(1) Romain Laufer : « Organizational Choice of M.B.A. Students », Thèse de doctorat. Université de Cornell. 1972.

testation dans le processus de fonctionnement du secteur public. Déterminés grâce aux mécanismes politiques (qui ont pour fonction l'expression des désirs de la population toute entière), les objectifs de l'administration et du secteur public devraient aisément être reconnus comme légitimes. En fait, nous tenterons de montrer que le secteur public voit également sa légitimité contestée. On connaît les accusations portées contre l'agent de l'administration. Bernard Gournay ⁽¹⁾ en dresse une liste éloquent : parasitisme, nonchalance, irresponsabilité, inefficacité, inhumanité, ingérence dans la vie des particuliers, etc. Si le mouvement de contestation de l'administration n'a que rarement pris une forme politique organisée (mais que l'on se rappelle le poujadisme), il n'en reste pas moins que le secteur public est de moins en moins en position de légitimer son action par la seule origine juridique constitutionnelle de son pouvoir. Nous voudrions développer le point de vue que la nouvelle source de légitimité est désormais à rechercher dans une plus grande rationalité économique, ce qui suppose une meilleure utilisation du « management » dans l'administration. Le présent chapitre se propose d'analyser, à l'aide des concepts développés par la sociologie des organisations, la notion même de légitimité organisationnelle, et de retracer l'évolution historique permettant d'expliquer en partie les phénomènes que nous venons d'évoquer. L'argument développé se résume ainsi : toute organisation puise sa légitimité dans un principe. Quand ce même principe se trouve contredit trop fortement par la réalité du fonctionnement de l'organisation concernée, celle-ci est amenée à modifier le principe initial afin de développer un nouveau discours légitimant son action.

Nous considérerons successivement l'évolution des principes de légitimité dans l'entreprise privée, dans l'entreprise publique et dans l'administration. Nous donnerons en annexe une définition plus théorique du concept de légitimité organisationnelle. Ceci étant un préalable nécessaire à la définition du management public qui fait l'objet du chapitre 2.

Section 1. — ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE LÉGITIMITÉ DANS LE SECTEUR PRIVÉ

§ 1. — DE L'ANCIEN AU NOUVEAU SYSTÈME DE LÉGITIMITÉ.

Le concept de légitimité implique que les moyens utilisés pour atteindre les buts organisationnels aussi bien que ces buts eux-mêmes, sont en harmonie avec quelques buts et besoins reconnus par la société. Cela suppose qu'un discours cohérent exprime cette harmonie pour tous les partenaires sociaux. C'est le libéralisme économique et en particulier la théorie de la concurrence pure et parfaite qui fournit le langage dans lequel s'exprime la conception classique de la légitimité de l'entreprise. Il lui revient de justifier les buts poursuivis par l'entreprise, le profit, et les moyens utilisés pour atteindre ces buts, à savoir le pouvoir de commandement de l'entrepreneur issu du droit de propriété.

La théorie de la concurrence pure et parfaite justifie la recherche du profit individuel. La loi économique garantit que chacun poursuivant son avantage

(1) Bernard Gournay : *Introduction à la science administrative*. Armand Colin. 1961.

maximum, la main invisible du marché, telle la Providence, conduira à une utilisation optimale des ressources et à une rémunération des activités économiques à leur juste prix. Encore fallait-il bien préciser que cela menait à une sorte d'optimum global pour la société. C'est ce qu'établit la théorie de l'optimum de Pareto (1).

La théorie du risque de l'entrepreneur achève de justifier l'extension du droit de propriété et notamment le fait que l'entrepreneur puisse définir seul la politique de son entreprise et s'en approprier les profits. Suivant cette théorie, l'entreprise ne peut fonctionner que parce qu'un apporteur de capital est prêt à prendre le risque de perdre sa mise. S'il le fait, c'est qu'il a l'espoir de bénéficier du profit qui résultera d'une bonne gestion. C'est donc le risque de faillite qui justifie l'autorité du propriétaire et son droit sur les bénéfices de son entreprise (2).

Cependant, avec le temps, la concurrence et la propriété privée connaissent de profondes transformations. La croissance inégale des entreprises et le mouvement de concentration économique conduisent à la constitution de monopoles ou d'oligopoles. Ce mouvement s'accompagne d'une séparation croissante entre les propriétaires et les dirigeants des entreprises. Dans une étude menée en 1932 pour le Conseil de Recherche en Sciences Sociales des États-Unis, Berle et Means ont analysé les transformations dans la propriété des entreprises privées (3). Leur conclusion était que la séparation croissante entre propriétaires et « managers » avait des répercussions importantes sur les fondements mêmes de l'entreprise privée : « L'institution considérée ici (la société anonyme) exige une analyse, non pas en terme d'entreprise privée, mais en terme d'organisation sociale : d'une part, elle implique une concentration de pouvoir dans le domaine économique comparable avec la concentration de pouvoir religieux dans l'église médiévale ou de pouvoir politique dans les États nationaux ; d'autre part, elle engendre des interrelations d'une grande diversité entre des partenaires aux multiples intérêts économiques : ceux des « propriétaires » qui fournissent le capital, ceux des travailleurs qui produisent et vendent, ceux des consommateurs qui attribuent de la valeur au produit de l'entreprise, ceux des managers qui tiennent les leviers du pouvoir. »

Du fait de la séparation entre propriétaires et « directeurs », le pouvoir dans l'organisation n'est plus directement lié au risque assumé par l'apporteur de capital. C'est d'autant plus vrai que pour les plus grandes entreprises, la faillite est hautement improbable, soit parce que leur pouvoir sur le marché les met à l'écart du danger, soit parce que, dans le contexte économique et social contemporain, il est exclu que disparaisse une entreprise importante, employant de nombreux salariés, ou jouant un rôle important dans un secteur industriel « stratégique ».

Concurrence pure et parfaite, direction de l'entreprise par son propriétaire, risque de faillite, étaient les éléments nécessaires à l'établissement de la légitimité de la maximisation du profit et du pouvoir de l'entrepreneur. Ce sont donc les fondements même de cette légitimité qui se trouvent atteints par l'évolution éco-

(1) L'optimum au sens de Pareto est défini par le fait qu'il est impossible d'améliorer le sort d'une personne dans une proportion supérieure sans qu'une autre voie son sort empirer.

(2) Knight, H. Franck : *Risk Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin Co, Boston 1921, 382 p.

(3) A. A. Berle et G. C. Means : *The Modern Corporation and Private Property* (New York : Mc Millan, 1933).

nomique. Les lois anti-trusts (1) révèlent la conscience que les autorités américaines ont eu assez tôt du problème et démontrent un effort pour protéger l'ancien système de la légitimité. Selon Thurman Arnold (2) qui a dirigé la législation anti-trust pendant les années 1938-1943, le véritable rôle de cette législation était sans doute bien différent de ce qui était proclamé à l'époque, à savoir la préservation de la concurrence sur les marchés. Constatant que la période pendant laquelle la législation anti-trust se développait, correspondait à une phase de progression spectaculaire de la grande entreprise, il émit l'hypothèse que la législation pouvait avoir pour but de faire croire au public que la concurrence pure et parfaite était encore la règle du jeu au moment précis où elle tendait à disparaître. Il écrit dans son ouvrage, *The Folklore of Capitalism* : « Les lois anti-trusts permirent aux hommes d'observer l'existence d'organisations industrielles fortement organisées et centralisées et de croire en même temps qu'elles étaient composées d'individus s'adonnant à l'achat et à la vente sur un marché libre. »

L'effort pour conserver l'ancien système de légitimité semble avoir été couronné de succès pendant plus d'un demi-siècle, peut-être parce que les changements en cette matière sont toujours lents, engageant l'ensemble de la structure sociale. Cependant, la tendance au gigantisme et la séparation croissante entre propriétaires et managers ont peu à peu miné les correctifs apportés à l'ancien système de légitimité. Les grandes entreprises atteignent une taille et une puissance telles, que leurs décisions ont un impact visible sur leur environnement économique, social et naturel. En contre-partie, les réactions de cet environnement inquiètent de plus en plus les entreprises : lois anti-trusts ou contrôle de l'État, mouvement de défense des consommateurs, mouvements écologistes, sont les manifestations visibles d'une contestation devenue permanente de la légitimité de l'entreprise privée.

Dès lors, il devient d'actualité de procéder à la recherche de nouveaux fondements pour un système de légitimité de l'entreprise privée. F. H. Goldner (3) propose trois éléments complémentaires susceptibles d'être utilisés dans cette recherche : la responsabilité sociale, le « trusteeship (4) » et la professionnalisation. La responsabilité sociale est un thème très discuté dans les écrits récents sur l'entreprise. Tandis que certains la refusent dans son extension la plus large, limitant la responsabilité de l'entreprise à la création de biens et de services, d'autres, constatant que faute d'effort autonome de la part des entreprises l'État pourrait être amené à intervenir, sont en faveur de l'introduction de buts plus généraux dans la gestion de l'entreprise. L'idée de « trusteeship », permet de fonder l'autorité des « managers ». Ces derniers peuvent être considérés comme les « trustees » des employés, des actionnaires et des clients, intervenant comme arbitres entre leurs exigences contradictoires. Enfin, la professionnalisation se réfère à la légitimation du pouvoir des managers par le monopole de la compétence et du savoir.

(1) Aux États-Unis. — Les textes principaux sont le « Sherman Act » 1890 et le « Clayton Act » 1914.

(2) T. Arnold : *The Folklore of Capitalism*. Yale University Press, New Haven, 1937.

(3) F. H. Goldner : « La grande entreprise dans la société », *Sociologie du Travail*, 1965 (octobre-décembre).

(4) Mot n'ayant pas d'équivalent en français. Signifie une relation juridique particulière. Le « trustee » est détenteur de la confiance des propriétaires et autres partenaires sociaux.

F. Goldner et A. Touraine, constatent que les grandes entreprises et la société dans son ensemble se ressemblent de plus en plus. T. Parsons ⁽¹⁾ différenciait l'organisation de la société par le fait que l'organisation a un but plus spécifique et plus explicite tandis que la société a un but vaste et non explicite. Cependant, avec l'augmentation de la taille des entreprises, les buts de certaines, qui deviennent aussi grandes que certains États, deviennent eux-mêmes, sous la pression de l'environnement et à travers les processus de diversification, de plus en plus « généraux ». En même temps, le gouvernement des États tend à formuler des buts spécifiques et les formules en indices quantitatifs : croissance du produit national, réduction du taux d'inflation, élévation du niveau des prestations médicales, réduction du chômage, etc. En conséquence, et suivant les termes de Touraine, la grande entreprise devient de plus en plus institutionnalisée et, par exemple, la notion de service public devient de plus en plus opérationnelle pour une telle organisation.

Ainsi que nous l'avons vu, les buts d'une organisation tendent à varier en même temps que leurs structures. Berle et Means s'interrogent sur le fait que les managers sont censés rechercher la maximisation des profits de l'actionnaire alors qu'ils sont de plus en plus séparés des propriétaires. C'est la survie de l'entreprise qui, dans ce cas, deviendrait le nouveau but de l'organisation et le nouveau fondement de la motivation de ses membres. Ainsi, des économistes ont pu développer une théorie du capitalisme managérial : la maximisation du pouvoir des managers devient le nouvel objectif de l'entreprise. Par exemple l'économiste américain William Baumol a développé un modèle de comportement de la firme où l'objectif essentiel est la maximisation des ventes, soumise toutefois à la contrainte d'un profit minimum. Le volume des ventes détermine le pouvoir de l'organisation tandis que le profit minimum garantit son autonomie. Mais, tandis que de tels objectifs augmentent le pouvoir des organisations, ils induisent des pressions de la part de l'environnement qui peuvent menacer l'organisation ; c'est pourquoi un système d'objectifs donnant une grande place à l'acceptation de l'entreprise par le public pourrait se répandre de plus en plus. C'est en ce sens qu'en 1932, Berle et Means concluaient leur étude en proposant un nouveau concept de l'entreprise : « Le futur pourra voir des organismes économiques, dont le type actuel est la grande entreprise, non seulement, sur le même plan que l'État, mais peut-être même, le dépassant comme la force dominante d'organisation sociale. De même, la loi de l'entreprise pourrait bien être considérée potentiellement comme une loi constitutionnelle pour un nouvel État, tandis que la pratique des affaires prendrait de plus en plus les aspects d'un gouvernement économique. »

Pour conclure sur l'évolution du système de légitimation de l'entreprise privée, nous pouvons suivre les propos de l'économiste Kenneth Boulding sur le développement nécessaire d'une symbolique, d'une « image » de l'organisation et sur le développement de techniques destinées à faire accepter la firme par son environnement. Il écrit : « Les organisations sociales, qu'elles soient des sectes, des partis ou des entreprises, sont toujours le résultat d'une image consciente ou vision, et leur histoire est fortement déterminée par cette vision... Il se pourrait bien qu'à long terme, le problème le plus critique des entreprises, comme de

(1) Voir ci-dessous annexe p. 25, une définition théorique de la notion de légitimité.

toute organisation, soit le maintien et l'alimentation, en particulier au sommet de la hiérarchie, d'une vision qui lui donne la vie. Le développement des dépenses de relations publiques faites par les entreprises témoigne de l'importance prise par les éléments de l'environnement, autres que le marché. L'affaire des relations publiques est bien sûr de vendre l'entreprise et non le produit... et plus peut-être que d'aucun autre facteur, le futur de l'entreprise privée dépend de la façon dont elle peut être légitimée dans l'esprit du grand public. »

§ 2. — LA RHÉTORIQUE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA QUESTION DE LA LÉGITIMITÉ.

Les changements que nous venons d'évoquer dans la structure des entreprises et en particulier l'évolution de leur taille, expliquent partiellement l'engouement pour l'analyse des relations entre l'entreprise et son environnement. Ayant, par son action propre, un effet sur son environnement, la firme en subit directement les conséquences dans la mesure où son avenir dépend lui-même de cet environnement. Cet effet en retour, ou *feed-back*, devient le centre de l'analyse de l'action de l'entreprise. La sociologie des organisations a formalisé cet abord de la firme en considérant celle-ci comme un « système ouvert » dépendant des échanges d'énergie qu'il entretient avec son environnement. Nous considérerons le lien entre ces analyses et la légitimation des entreprises.

a) La théorie de l'entreprise comme système ouvert.

Les théoriciens des systèmes ouverts (1) mettent l'accent sur l'importance essentielle des échanges entre l'organisation et son environnement, à la fois pour la définition de ses produits (outputs) et l'acquisition des ressources (inputs) nécessaires à sa survie. Ils insistent en particulier sur le fait que, pour survivre, une organisation comme n'importe quel système ouvert, doit se défendre contre l'entropie qui caractérise tous les systèmes vivants et qui, par une tendance au désordre croissant, conduirait à la désintégration de l'organisation. Pour survivre, l'organisation doit produire de l'entropie négative : les importations d'énergie doivent excéder les exportations. Une telle vision met l'accent sur la dépendance de l'organisation par rapport à son environnement et considère les conséquences de cette dépendance sur la structure, le fonctionnement et l'évolution du système. Cette approche a permis récemment de discuter des problèmes de légitimité, à la fois en termes des buts poursuivis par l'organisation et en termes des moyens utilisés pour les atteindre, en particulier au niveau des structures de l'organisation. Ainsi, le débat entre Lawrence et Lorsch (2) d'une part et Charles Perrow (3) de l'autre, illustre la façon dont le problème est soulevé dans les ouvrages américains récents traitant de la sociologie des organisations.

(1) Voir Katz and Kahn : *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley. N.Y. 1966, Rice and Miller « Systems of Organizations », Tavistock, Londres, 1966.

(2) Lawrence and Lorsch : *Organization and environment*. Irwin. Harvard University Press. 1967.

(3) Charles Perrow : *Organizational Analysis a sociological view*. Wadsworth, 1970, 192 p.

b) Discussion sur les pouvoirs respectifs de l'entreprise et de son environnement.

Dans leur livre, *Organisation et Environnement*, Lawrence et Lorsch essaient de montrer comment la structure d'une organisation peut être considérée comme une réponse aux pressions de l'environnement, l'environnement étant, dans leur esprit, essentiellement défini par les conditions régissant le marché de la firme, la technologie et le savoir utilisé dans la poursuite des buts de l'organisation.

Ils constatèrent que, lorsque l'environnement était perçu par l'organisation comme incertain, la structure de l'organisation tendait à être plus flexible et plus décentralisée, tandis que dans une situation où l'environnement était perçu comme plus stable, elle tendait à plus de rigidité et de centralisation. De plus, ils remarquèrent que les firmes les plus efficaces, celles dont le succès économique était le plus grand, étaient celles dont les structures étaient le mieux adaptées au degré d'incertitude de l'environnement. Notons que Burns et Stalker ⁽¹⁾ procèdent de façon voisine quand ils définissent les deux principaux types de structure organisationnelle, le type « mécanique » qui fonctionne avec succès dans un environnement stable et le type « organique » adapté à une situation instable.

Charles Perrow a critiqué cette façon de raisonner en se fondant sur le constat que les grandes organisations contrôlent en fait, dans une large mesure, leur environnement et en conséquence, ne peuvent pas être considérées comme gouvernées exclusivement par celui-ci.

Ce qui semble être au centre de ce débat, c'est la proposition suivant laquelle la notion de contrainte ou de pression de l'environnement pourrait être utilisée comme fondement d'un système de légitimité pour la pratique de l'entreprise privée. Suivant Charles Perrow, cette analyse conduit à substituer aux contraintes de la concurrence pure et parfaite, dont on reconnaît qu'elles ont disparu dans l'économie moderne, les contraintes de l'environnement comme contre-partie à l'autorité exercée par le management des entreprises privées. Si, en fait, comme Perrow semble le proposer, l'entreprise contrôle son environnement dans une large mesure, elle ne court aucun risque et par conséquent, il n'y a pas de contre-partie suffisante au pouvoir discrétionnaire qu'elle exerce. La légitimité de son pouvoir devient alors douteuse.

L'entreprise domine-t-elle son environnement ou est-elle dominée par lui ? J. D. Thomson et Mc Ewen proposent une issue à cette alternative quand ils écrivent : « Il est possible de concevoir un continuum de pouvoirs d'organisation allant depuis celle qui domine ses relations avec l'environnement, jusqu'à celle qui est complètement dominée par son environnement. »

C'est à ce type de raisonnement que l'on peut associer les points de vue développés par Galbraith et suivant lesquels, face au pouvoir de l'entreprise, il fallait que se dressent des *pouvoirs compensateurs* : pouvoir des syndicats de travailleurs et des associations de consommateurs, par exemple.

c) Une stratégie concrète de relations entre une organisation et son environnement.

C'est la conscience accrue de l'importance des transactions entre l'organisation et son environnement qui a conduit certains auteurs à développer l'idée sui-

⁽¹⁾ Burns and Stalker : *The Management of Innovation*, Tavistock Publications, London, 1960.

vant laquelle les efforts d'une organisation pour faire accepter ses buts par l'environnement, pouvait mener à un changement de ces buts. Plus précisément, ils ont insisté sur le fait que la légitimité nécessaire à l'acquisition des *inputs*, exerce une pression sur l'organisation qui va dans le sens d'une cohérence plus grande entre les buts d'une organisation et ceux de divers groupes sociaux qui forment son environnement. Thomson et Mc Ewen (1) écrivent : « Une situation de constante et nécessaire interaction entre l'organisation et son environnement introduit un élément de contrôle environnemental dans l'organisation. Tandis que les motivations du personnel, y compris de ceux dont le rôle est de fixer les buts de l'organisation, peuvent être le profit, le prestige, l'élection ou la salvation de l'âme, leur effort doit produire quelque chose d'utile ou d'acceptable pour au moins une partie de l'environnement de cette organisation afin qu'il leur conserve son soutien. »

Une contribution très importante sur ce problème a été apportée par Selznick dans son étude sur la *Tennessee Valley Authority* (2). Pour survivre en dépit d'un environnement potentiellement hostile, la direction de la TVA a dû élaborer une stratégie de « cooptation » qui empêcha une coalition antagoniste de menacer l'organisation. La « cooptation » est un procédé qui consiste à adjoindre à l'équipe dirigeante d'une organisation, de nouveaux membres, de façon à faire échec à ce qui menace sa stabilité et son existence. Mais, par ce procédé même de cooptation, les buts de l'organisation sont modifiés sous l'influence du groupe coopté et le compromis qui en résulte produit un partage des pouvoirs qui menace l'autonomie de l'organisation et la façon dont elle peut répondre aux besoins des autres groupes sociaux.

Ainsi, on s'aperçoit que la grande entreprise, lorsqu'elle traite avec son environnement, fait face à des problèmes de légitimité au niveau des moyens choisis pour atteindre ses buts, aussi bien qu'à celui de la fixation même de ces buts.

Section 2. — ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE LÉGITIMITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC

L'analyse de l'évolution du système de légitimité des entreprises privées pourrait laisser le sentiment que le secteur public — entreprises publiques et administration — échappe à une semblable contestation. Le nouveau système de légitimité implique que l'entreprise privée se fasse institution consciente de sa responsabilité sociale, mais n'est-ce pas déjà la définition du secteur public ? Le profit n'a jamais été l'objectif de l'administration. Dans un service public, la propriété est collective et le contrôle politique s'exerce. Tout ceci explique sans doute en partie qu'une proportion non négligeable d'étudiants en gestion, aux États-Unis comme en France, expriment le désir de travailler pour le secteur public plutôt que pour le secteur privé. Il serait pourtant contraire à la loi de

(1) Y. D. Thomson, Mc Ewen : « Organizational Goal and Environment » in Etzioni, a *Reader in Complex Organizations*. 1969.

(2) Selznick : *T.V.A. and the Grass Roots*. University of California Press, Berkeley, 1949, 274 p.

l'histoire qu'un groupe important d'organisations puisse voir son rôle se modifier sans qu'en soient affectés les principes sur lesquels repose leur légitimité. Le volume et la variété des interventions du secteur public se sont développés à un rythme comparable à celui de la concentration des entreprises privées ; il serait donc surprenant que la façon dont son action se légitime n'ait subi aucune altération. Du reste, la contestation, élément moteur de ces transformations idéologiques, existe bien : bureaucratie et inhumanité, gaspillage et inefficacité sont les reproches habituellement portés aux services publics. Nous voudrions montrer qu'une grande partie de l'effort du secteur public pour légitimer son action réside dans la notion de rationalisation de son action et, de façon plus spécifique, dans l'importation des techniques de gestion du secteur privé. Ainsi, verrait-on ce double paradoxe que, tandis que le secteur privé doit s'inspirer des finalités du secteur public, le secteur public doit utiliser les méthodes du secteur privé.

Avant d'aborder la question de la légitimité de l'action administrative, considérons les entreprises publiques. Ces entités intermédiaires entre l'entreprise privée et l'administration, offrent un terrain de choix pour l'étude de la convergence des secteurs public et privé.

§ 1. — L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE LÉGITIMITÉ DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE.

Le débat sur le monde de fonctionnement, le statut légal, les finalités et les méthodes des entreprises publiques a connu une large publicité en France, à l'occasion du rapport Nora, et des réformes importantes qu'il a entraînées. Contrats de programme, tournant commercial, importation des techniques de gestion du secteur privé, attention accordée aux critères de rentabilité, ont été largement discutés dans la presse. Le rapport sur les entreprises publiques de 1967 peut être considéré à lui seul comme une synthèse des mises en question du système de légitimité de l'entreprise publique. Or, les entreprises publiques étaient elles-mêmes nées de la contestation du secteur privé que nous venons d'examiner.

a) L'entreprise publique, résultat de la contestation du système de légitimité de l'entreprise privée (1).

Si l'analyse de la contestation de la légitimité de l'entreprise privée que nous avons menée est exacte, le développement des entreprises publiques devrait être le résultat de cette contestation.

En suivant l'analyse de Marie-France L'Héritau, on peut distinguer trois types d'argumentation justifiant l'entreprise publique. La première dite néoclassique tente d'expliquer par le raisonnement micro-économique lui-même, l'existence d'exceptions à la règle suivant laquelle la recherche du profit maximum par chaque agent économique privé, correspond à la situation optimum pour la société. La seconde, que nous pourrions qualifier de keynésienne, se fonde sur l'insuffisance de cette analyse économique pour mettre en jeu directement les

(1) Voir Marie-France L'Héritau. *Pourquoi les Entreprises publiques ?* Dossiers Thémis, P.U.F., 1972.

motifs politiques ou sociaux que l'État peut vouloir imposer à certaines entreprises. La troisième, marxiste, repose sur une contestation encore plus radicale du droit de propriété et sur une mise en avant des luttes politiques comme déterminantes du mode de gestion de ces entreprises.

1° *L'analyse néo-classique en terme d'exception.*

Le fondement de l'ancien système de légitimité de l'entreprise privée réside dans l'analyse classique du marché. Le développement du secteur public est dans ce cadre une contradiction que les économistes dits néo-classiques se devaient d'essayer de résoudre. Essentiellement, ils définissent trois cas pour lesquels la nationalisation conduit à une politique d'entreprise cohérente avec le bien-être collectif : le cas des biens indivisibles, celui des industries à rendement croissant, le cas des monopoles.

Dans le cas du monopole, l'analyse classique concède que le pouvoir de l'entreprise devient suffisant pour lui permettre de fixer un prix supérieur à ce qui correspondait à l'optimum pour l'économie dans son ensemble. Le monopole est dans cette théorie, le type même de l'entreprise où le pouvoir est illégitime et contre lequel il faut lutter soit par les nationalisations, soit comme nous l'avons vu, par des lois dites anti-trusts. Dans le cas des industries à rendements croissants, la nationalisation est nécessaire car elle permet de fixer les prix au niveau du coût marginal, bien que celui-ci soit par définition inférieur au coût moyen, ce qui implique donc que l'entreprise fasse des pertes.

Dans ces deux cas, on constate que ce sont des raisonnements économiques qui justifient la gestion par l'État et qu'au niveau du fonctionnement des nouvelles entités, c'est encore la logique économique qui permet de définir la gestion optimum. Dans le cas des produits indivisibles, il n'en va plus de même : on sort quelque peu de la rationalité économique.

Les biens indivisibles sont caractérisés par le fait qu'ils ne peuvent être « que consommés en quantités égales par tous, quelle que soit la somme dépensée par chacun pour l'acquérir ». La Défense nationale en est l'exemple type. Dans ce cas, l'État doit prendre en charge la dépense et la couvrir par l'impôt. Ainsi, si c'est bien une caractéristique économique du bien qui détermine sa prise en charge par l'État, et la logique économique est impuissante à définir la gestion optimum de sa production.

Les économistes néo-classiques ont tenté de justifier la contradiction par rapport au système classique que semblait représenter le développement des entreprises publiques. Si les notions de monopole et de rendements croissants s'inséraient naturellement dans leur système, la notion de bien indivisible représentait une véritable brèche théorique, que l'on se contentait de limiter à certains secteurs (1).

2° *L'approche keynésienne en terme « d'intérêt public ».*

Avec l'analyse keynésienne et son approche macro-économique, c'est le point de vue de la société dans son ensemble qui trouve son autonomie relative par rapport aux mécanismes micro-économiques. L'État peut désormais, suivant

(1) Une justification de la gestion de ces secteurs par l'État pouvait se trouver dans le fait qu'il s'agissait d'attributs de la souveraineté.

son appréciation de l'intérêt public, prendre ses décisions en tant qu'agent économique autonome et ainsi arbitrer entre les différents groupes sociaux, le libre jeu du marché pouvant conduire à un équilibre de sous-emploi éloigné de l'optimum social.

Dans ce cas, c'est bien le fondement même de la légitimité qui est en cause puisque l'État, interprète du bien-être social, s'octroie la possibilité d'intervenir chaque fois qu'il le juge bon en dehors de la logique même de la valeur d'échange qui préside aux mécanismes économiques classiques. Ainsi s'affirme la notion d'un intérêt public différent voire opposé à l'intérêt privé.

3° *L'approche marxiste en terme de conflit d'intérêt de classe.*

C'est la critique du profit qui est au centre de l'analyse marxiste. La maximisation de celui-ci ne correspondant pas à l'optimum social, mais à l'avantage de la classe capitaliste.

L'évolution du capitalisme lui-même entraînerait par ailleurs une baisse tendancielle du taux de profit. Afin de permettre au système de se reproduire, l'État, par le biais des entreprises publiques, dispenserait une partie du capital de fournir un profit, augmentant ainsi le taux de profit du secteur privé. En procédant ainsi, l'État constitue cependant les éléments d'une économie non capitaliste. Selon cette approche, ouvertement conflictuelle, l'État n'est que l'expression du rapport de force entre les classes sociales et la finalité de l'entreprise privée est contestée en tant que liée essentiellement aux intérêts de la classe capitaliste. Celle de l'entreprise publique sera pour sa part jugée en fonction du rapport de force dont résulte l'État lui-même.

L'approche keynésienne et l'approche marxiste se rejoignent en ce qu'elles sont amenées à contester que la logique de l'intérêt privé suffise à générer un optimum collectif. De même, elles s'accordent pour voir dans l'État un intervenant essentiel à la réalisation de l'équilibre économique et social. Elles se séparent en ce que les marxistes, dépassant le point de vue keynésien, vont jusqu'à mettre en question la légitimité même des objectifs de l'État.

La constitution d'un vaste secteur public en France, peut être considérée comme une conséquence de l'addition de divers types de contestation de l'entreprise privée. C'est ce que résume le rapport Nora, en notant les traditions et les espoirs contradictoires qu'expriment les nationalisations : « Anticapitaliste, la nationalisation devait, pour certains, retirer le pouvoir économique aux intérêts privés, soustraire l'entreprise à la loi du profit et la soumettre aux seuls impératifs du service public... Mais, pour d'autres, la nationalisation ne devait pas seulement être anticapitaliste, elle devait être aussi anti-étatique. Le conseil d'administration tripartite devait comporter une représentation égale des salariés, des consommateurs et de l'État. » Résultat de la contestation de la légitimité de l'entreprise privée, l'entreprise publique allait voir sa propre légitimité contestée.

b) Le rapport Nora et la contestation du système de légitimité de l'entreprise nationale à caractère de service public.

Le rapport Nora distingue les entreprises publiques du secteur concurrentiel — auquel l'État a laissé une grande autonomie et qui se différencient peu des entreprises privées — et les entreprises publiques à caractère de service public, sur

lesquelles l'influence de l'État est beaucoup plus forte. L'essentiel du rapport Nora traite de cette seconde catégorie.

Les entreprises publiques à caractère de service public (comme la S.N.C.F., E.D.F., G.D.F., etc.) forment la plus grosse partie du secteur public. Elles sont constituées de quelques très grandes entreprises jouissant, sur un marché donné, d'une position dominante. La gestion publique devait garantir que ces entreprises contribueraient bien à l'objectif de la collectivité nationale : le bien-être social. Afin de s'en assurer, il suffisait de les soumettre au pouvoir de l'État. Le rapport Nora note : « Les entreprises nationalisées des secteurs de base ont été utilisées directement et discrétionnairement par les pouvoirs publics au service de leur politique générale... » C'est la logique d'une économie de commandement qui s'est affirmée à travers la gestion des grandes entreprises nationales.

Ainsi, la source de la légitimité de l'entreprise nationale devenait la légitimité de l'État lui-même et elle se rapprochait de celle de l'administration. Elle se fondait désormais sur la notion de service public et non plus sur celle de rentabilité.

Les propositions du rapport Nora allaient conduire à une plus grande autonomie des entreprises publiques dans leur gestion. On mit au point des « contrats de programme » dans lesquels les critères de rentabilité occupaient une place importante. L'État pouvait toujours contraindre une entreprise à participer à la réalisation de certains objectifs mais c'était désormais l'exception et chaque intervention de ce type devait s'accompagner d'une évaluation du coût des mesures demandées. Cette évaluation permet de s'assurer que l'objectif poursuivi ne peut être rempli par un moyen plus efficace et moins onéreux.

Là, c'est la légitimité même de l'action de l'administration, telle qu'elle est vécue par l'opinion publique, qui se trouve mise en cause ainsi que le montre le passage suivant du rapport Nora : « L'imputation du coût de la contrainte au budget du demandeur aurait de nombreux avantages. Elle exercerait un effet de dissuasion sur le demandeur peu certain de l'utilité de son exigence. De nombreux exemples montrent que le demandeur s'efface souvent quand il doit être le payeur... Elle permettrait à l'administration de prendre conscience de l'ampleur réelle de l'ensemble des aides consacrées à tel ou tel but... ce qui n'est pas possible aujourd'hui. L'opinion publique et notamment les bénéficiaires pourraient alors apprécier l'ampleur des efforts consentis... »

Le rapport Nora remettait ainsi en cause la légitimité automatique d'une gestion de l'État, le développement du déficit des entreprises publiques faisant peser sur le budget de l'État et donc sur l'impôt, un poids excessif. Désormais, il ne suffisait plus de savoir que les entreprises étaient gérées par l'État, pour être assuré qu'elles remplissaient correctement leurs objectifs de service public : il fallait montrer quel service elles rendaient et selon quel coût. La légitimité de l'action de l'État se trouvait ainsi soumise au critère de la rationalité économique.

§ 2. — ÉVOLUTION DU SYSTÈME DE LÉGITIMITÉ DE L'ADMINISTRATION.

Lorsque l'on examine le développement de certaines innovations dans les méthodes de l'administration — rationalisation des choix budgétaires, manage-

ment public, etc. — on est frappé par l'ambiguïté, voir la schizophrénie de l'attitude de l'administration à leur égard. D'un côté, leur nécessité est largement proclamée. On multiplie les séminaires spécialisés, les publications et les équipes de travail. D'un autre côté le scepticisme semble avoir bientôt raison de tous les efforts. Ainsi la R.C.B. a-t-elle connu, après une vogue de plusieurs années, une désaffection plus ou moins complète. Son échec est même devenu le thème de nouveaux articles et de nouveaux séminaires... Pour le management public, les attitudes sont peut-être encore plus contradictoires ; on hésite entre l'intérêt le plus grand et le scepticisme le plus total.

Remarque couramment formulée : « Ce serait merveilleux d'avoir de tels outils de gestion mais voilà, cela ne peut s'appliquer à mon administration dont les problèmes sont complexes, dont les procédures sont anciennes et justifiées par l'expérience et où les décisions politiques viennent constamment bouleverser votre bel ordonnancement. » Réaction classique de résistance au changement. Cependant on peut se demander par quel phénomène la R.C.B. et le management public demeurent encore en vedette dès lors qu'ils ne sont pour ainsi dire pas utilisés par l'administration. Il faut sans doute voir là une preuve de la crise de légitimité que rencontrent les administrations.

En effet, depuis deux siècles, le rôle de l'administration a changé radicalement et les principes sur lesquels reposait la légitimité de son action, ont dû évoluer. Cette évolution est très clairement représentée par la transformation du critère de l'acte administratif en droit public. En France l'administration répond de ses actes devant les juridictions qui lui sont propres (les tribunaux administratifs et le Conseil d'État). Ainsi est assurée la séparation des pouvoirs. La règle qui attribue un conflit à la juridiction administrative définit l'extension de la légitimité de l'action de l'administration. Suivre l'évolution de cette règle est donc une façon particulièrement commode de suivre l'évolution de cette légitimité. On distingue trois périodes dans l'histoire de la légitimité de l'administration :

1. L'État-gendarme et la légitimité fondée sur la nature du pouvoir : le critère de la puissance publique.
2. Début de l'État providence et la légitimité fondée sur la nature des finalités poursuivies : le critère du service public.
3. L'État omniprésent. Vers une légitimité fondée sur les méthodes utilisées : la crise du critère.

a) L'État-gendarme et la légitimité fondée sur la nature du pouvoir : le critère de la puissance publique.

La première phase de l'histoire des critères d'attribution s'étend sur l'ensemble du XIX^e siècle. Elle correspond à la période de la conception libérale et classique de l'État : l'État-gendarme. Héritier de la souveraineté, l'État, dans ce système de légitimité, doit en exercer les prérogatives : police, justice, diplomatie, sans empiéter sur les libertés publiques et en particulier sur le droit de propriété qui régit l'économie. Laissant au contrat de droit privé le soin de régler les rapports économiques, il permet les conditions de l'optimum économique (et social) défini par les théoriciens de l'économie classique.

Le critère de l'acte administratif pendant cette période correspond bien à

cette vision de l'État : il réside dans l'idée de puissance publique. Les juristes, de Lafférière à Barthélémy, défendent qu'un acte est administratif d'une part s'il met en cause l'État en tant que débiteur, d'autre part, s'il comporte un acte d'autorité, c'est-à-dire l'emploi de la puissance publique. Celle-ci, selon le professeur Vedel, est une notion quasi métaphysique signifiant que l'État procédant directement de la souveraineté nationale, possède une volonté propre supérieure par nature à celle des individus qui la composent. En droit, il échappe à la condition commune, il ne répond pas de ses actes devant les tribunaux du judiciaire, il peut employer la force. Ainsi l'administration, du moment que son action s'exerce dans le domaine qui relève directement de la fonction de souveraineté propre à l'État, est légitime, du fait que la puissance publique procède de la souveraineté nationale par l'élection. C'est donc pendant cette période, l'origine du pouvoir exercé qui légitime l'action administrative.

b) Début de l'État Providence et la légitimité fondée sur la nature des finalités poursuivies : le critère du service public.

Avec la III^e République, l'État fut amené à intervenir directement à la fois dans la vie sociale et dans la vie économique. Cette extension allait contredire l'ancien système de légitimité, selon lequel la loi du marché pouvait seule réaliser l'optimum. Il fallait justifier que le bras visible de l'État vienne prendre le relais de la main invisible du marché. L'autorité de la puissance publique ne pouvait s'étendre aux sphères extérieures à la notion classique de souveraineté sans faire craindre l'arbitraire.

On chercha alors un nouveau critère de légitimité. Dans le domaine économique et social, l'autorité de l'État ne pouvait pas reposer sur la nature de son pouvoir mais sur la finalité poursuivie : c'est le point de vue que firent triompher des juristes, tels que Duguit et Jèze, en développant au début du siècle, le critère du *service public* (à partir des conclusions d'un célèbre arrêt administratif daté de 1873, l'arrêt Blanco). Venant résoudre une crise de légitimité de l'administration, cette notion fut très bien accueillie ainsi que l'explique Jacques Chevallier : « La notion (de service public) connaît alors une fortune extraordinaire, car elle fonde et elle limite sur le plan philosophique, les pouvoirs des gouvernants, tout en constituant un critère juridique d'application du droit administratif. Or, elle est d'une clarté remarquable sur le plan conceptuel : le droit de l'État est le droit des services publics et donc, non seulement toute activité administrative constitue en principe un service public, mais encore, seule une activité administrative peut constituer un service public (1). »

L'administration ne se légitime plus par l'origine de son pouvoir, mais par la finalité de son action.

c) L'État omniprésent ; vers une légitimité fondée sur les méthodes utilisées ; la crise du critère.

Dès le début du siècle, le rôle de l'administration s'étendit de telle façon dans le domaine économique et social, que la notion de service public ne put résoudre tous les problèmes de compétence des tribunaux administratifs. Ainsi la

(1) Jacques Chevallier : *Le Service Public*. Dossiers Thémis, P.U.F., 1971.

jurisprudence dut-elle isoler la catégorie des actes de gestion privée qui, bien qu'accomplis par l'administration, devait relever du système judiciaire. On décida que l'administration pouvait également passer des contrats de droit privé et on développa la notion de service public industriel et commercial qui soumet certains services publics au droit commun (1).

Si l'on décide que la règle de *compétence* définit un système de légitimité pour l'administration, ces distinctions devraient obéir à une logique commune. On pourrait ainsi admettre qu'en reconnaissant la compétence du judiciaire pour certains actes de l'administration, on écarte par là même l'idée que l'intervention de l'État puisse changer profondément les règles du jeu économique.

Ce point de vue semble avoir prévalu dans les conclusions du commissaire du gouvernement dans l'arrêt « Société commerciale de l'Ouest-Africain » : « Certains services sont de la nature, de l'essence même de l'État ou de l'administration publique ; il est nécessaire que le principe de la séparation des pouvoirs en garantisse le plein exercice, et leur contentieux sera de la compétence administrative. D'autres services, au contraire, sont de nature privée, et s'ils sont entrepris par l'État, ce n'est qu'occasionnellement, accidentellement parce que nul particulier ne s'en est chargé, et qu'il importe de les assurer dans un intérêt général ; les contestations que soulève leur exploitation ressortissant naturellement de la juridiction de droit commun. »

Mais le développement des actions de l'État a pris une dimension nouvelle depuis la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1945, on assiste en droit administratif, à l'éclatement de la notion de critère du droit administratif. La diversité et l'ampleur des interventions de l'État dans le domaine économique et social (que l'on pense aux plans, à l'urbanisme, à l'évolution de la pression fiscale ou à la politique industrielle). C'est au cours de cette période que Bernard Chenot, l'actuel vice-président du Conseil d'État, a proposé comme critère de l'acte administratif *l'empirisme*. Et c'est en effet un examen quasi phénoménologique qui seul permet au juriste de distinguer un rapport de droit public d'un rapport de droit privé.

De telles approches cependant ne permettent pas de résoudre de façon satisfaisante le problème de la légitimité administrative. Omniprésente, responsable de l'utilisation des sommes issues de la ponction fiscale, l'administration, tout comme la grande entreprise, ne peut plus légitimer son pouvoir par des critères anciens et dépassés — tels que ceux de la puissance publique et du service public.

Dernièrement, M. Charles Debbsch, professeur de droit public, dénonçait dans *Le Monde* sous le titre « L'Administration contre la Loi » (2), un état de fait qu'il réprovoque : « C'est donc, en définitive, parce que les administrateurs ont la conviction que les règles du droit classique sont dépassées — qu'ils incarnent d'une certaine façon la légitimité, qu'ils se sentent autorisés à agir en marge des lois. » Désormais, pour cet auteur, l'administration devrait être contrainte à mieux expliquer son action : « Nous croyons... qu'en étant obligée d'expliquer son action, de la faire comprendre, l'administration peut agir dans de meilleures conditions, et trouver un meilleur support dans l'opinion publique, appui qui lui

(1) Voir dans les « Grands arrêts de la jurisprudence administrative » (Long, Weil et Braibant), les arrêts Terrier (1903), Société des granits porphyroïdes des Vosges (1912) et Société Commerciale de l'Ouest-Africain (1921).

(2) *Le Monde*, 12 août 1976.

est nécessaire pour pouvoir exercer les importantes prérogatives qu'elle détient à l'heure actuelle. C'est en définitive en se remettant au service du public, en acceptant la tutelle des organes politiques, représentatifs de la volonté générale, que l'administration retrouvera un consensus qui, dans bien des cas, lui fait aujourd'hui défaut. »

Tout comme pour l'entreprise privée, le nouveau système de légitimité n'est pas encore clairement établi. Mais, il semble que ne pouvant plus se légitimer par la nature de son pouvoir ni par sa finalité, l'administration doive de plus en plus se légitimer par la qualité des méthodes qu'elle emploie. On pourrait résumer les griefs portés contre l'administration en deux points : le gaspillage et l'inhumanité. L'administration pour s'en défendre, doit montrer d'une part que ses méthodes sont efficaces, d'autre part qu'elles tiennent compte des désirs des citoyens.

1° *Des méthodes efficaces : le management public.*

Parce que la pression fiscale se fait toujours plus forte, l'administration sait désormais que sa vertu financière est toujours susceptible d'être remise en cause. Un des premiers critères d'attribution d'un conflit aux juridictions administratives était que l'on ne pouvait traîner l'Etat débiteur devant les tribunaux judiciaires. Désormais, l'Etat, en tant que créancier et débiteur est cité en permanence devant le tribunal de l'opinion publique. C'est pourquoi, il est amené à démontrer que la façon dont il gère ses fonds est rationnelle : ce qui signifie d'une part, qu'il se fixe des finalités explicites, d'autre part, qu'il organise rationnellement les moyens de les atteindre. Mesurer ses objectifs en termes d'indicateurs sociaux (indicateurs d'objectifs, de résultats ou de moyens) est donc la première phase d'une rationalisation de l'action de l'Etat. La seconde consiste à rationaliser les moyens mis en œuvre. C'est à ce but que correspondent les techniques du P.P.B.S. (*planning, programming, budgeting system*) de la R.C.B. (rationalisation des choix budgétaires), des budgets de programmes et enfin, plus globalement le développement d'un « management public ». Ces techniques sont parfois dénoncées par les agents de l'Etat eux-mêmes qui déplorent les faibles réalisations auxquelles elles ont donné lieu ; mais elles n'en jouent pas moins un éminent rôle symbolique vis-à-vis de l'opinion, désireuse de savoir que l'administration se préoccupe de management, d'efficacité.

2° *Des méthodes humaines : la participation des usagers.*

Nous avons vu plus haut comment un organisme public américain, la *Tennessee Valley Authority*, avait dû, pour légitimer une action qui allait bouleverser l'avenir de toute une région, procéder à la « cooptation » de notables locaux dans son équipe dirigeante. On appelle cela la participation des usagers, mode très répandue depuis dix ans en France. Afin de s'assurer que les finalités poursuivies sont bien cohérentes avec les désirs des populations, on tente d'associer celles-ci par divers moyens aux décisions prises.

La création des *comités d'usagers* auprès des différents ministres, représentative à cet égard un effort spectaculaire pour tenir compte des vœux des citoyens usagers des services de l'administration. Ces comités sont d'ailleurs devenus nécessaires depuis que se multiplient à la base les organisations d'usagers : grou-

pements nationaux tels que l'Association Française des Utilisateurs de Téléphone et des Télécommunications ou groupements locaux tels que les associations de quartier, dans les villes. Sur un modèle qui n'est pas sans rappeler les associations de consommateurs, les associations d'usagers ou de riverains, constituent une force de contestation de la légitimité de l'action administrative. L'administration devra, dans les faits, leur accorder une attention croissante et dans les principes, proclamer son désir de les voir participer à son action.

Évolution des systèmes de légitimité
1900 1960

	Ancien système de légitimité	Ancien système de légitimité amendé	Vers un nouveau système de légitimité	Exemple de mesures pratiques, éléments du nouveau système de légitimité
Entreprise privée	<ul style="list-style-type: none"> • Maximisation du profit • Risque de l'entrepreneur • Droit de propriété • Concurrence pure et parfaite 	→	La responsabilité sociale de l'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan social de l'entreprise • Le service consommateur dans l'entreprise • Les relations publiques
Entreprise publique		<ul style="list-style-type: none"> • Vers la nationalisation • La gestion par l'État assure la légitimité des entreprises publiques 	L'efficacité de la gestion devient nécessaire pour assurer la légitimité des entreprises publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Les contrats de programmes • La « Productivité Globale des Facteurs » • Le tournant commercial : le marketing des entreprises publiques
Administration	Légitimation par la source du pouvoir : le principe de la puissance publique	Légitimation par la finalité du pouvoir : le critère du service public	Légitimation par les méthodes du pouvoir : rationalisation de la gestion et participation des usagers	<ul style="list-style-type: none"> • La RCB • Les indicateurs sociaux • Utilisation croissante des sciences sociales dans la décision administrative • Utilisation des techniques de marketing • Souci de l'adaptation du service public aux besoins des usagers • Comités d'usagers • Médiateur

CONCLUSION

Parce qu'elles sont des sous-systèmes du système social global, les organisations, pour fonctionner doivent se fonder sur un système de légitimité cohérent. L'évolution actuelle de la société rend caduques les catégories sur lesquelles étaient fondés les anciens principes de légitimité. Que l'on partage les idées d'un Galbraith sur la techno-structure ou d'un Touraine sur la société post-industrielle, on est forcé de constater un accroissement de la complexité des processus et de la confusion des pouvoirs. Tandis qu'un système de légitimité bien établi permet à une organisation de poursuivre son objectif initial, une confusion excessive dans le système de légitimité conduit l'organisation à avoir comme objectif explicite... l'établissement de la légitimité de son action. Ainsi la légitimité organisationnelle doit-elle devenir le centre des préoccupations des entreprises comme de l'administration.

L'évolution semble marquée par une convergence croissante entre la grande entreprise privée et l'administration. La première doit de plus en plus légitimer son action par le caractère social de ses objectifs, la seconde par le caractère rationnel des méthodes utilisées. Ainsi, peut-on faire l'hypothèse qu'à partir d'une certaine taille, d'un certain pouvoir, d'un certain impact sur l'environnement, une organisation, qu'elle soit publique ou privée, doit être considérée à travers des catégories communes qui pourraient être celles du phénomène bureaucratique.

ANNEXE

LA NOTION DE LÉGITIMITÉ.

Nous avons, jusqu'à présent, utilisé le terme de légitimité sans le définir de façon théorique. En effet, les notions utilisées en sociologie, sont voisines de celles que l'on utilise dans le langage commun. Cependant, une définition plus rigoureuse s'impose.

1. *Définition de la notion de légitimité d'un système social.*

Pour Talcott Parsons, sans doute le principal théoricien de la sociologie américaine, l'objet de la sociologie est l'étude des *systèmes sociaux*. En ses termes, « ... un système social consiste en une pluralité d'acteurs individuels qui interagissent entre eux dans une situation qui compte au moins un aspect physique ou environnemental, acteurs qui sont motivés par une tendance à « optimiser les gratifications » et dont la relation à la situation qui les implique est définie et médiatisée en termes d'un « *système de symboles culturels structurés qui leur est commun* ».

La *société* dans son ensemble, aussi bien que les *organisations*, sont des systèmes sociaux dans le sens de Parsons. La caractéristique d'une organisation est qu'elle a un but très spécifique, tandis que les buts de la société ne peuvent être définis qu'en termes de survie ou d'optimisation des gratifications en général.

La notion de système social, développée par Parsons, sous-entend que chaque système social est composé d'une hiérarchie de sous-systèmes interdépendants, ayant des fonctions plus ou moins spécialisées. Cette dépendance des sous-systèmes est rendue possible par l'existence d'un *système culturel de symboles*, ces symboles permettant d'analyser l'intégration des organisations dans la société.

Pour Parsons, ce système culturel de symboles peut même devenir le point crucial d'une analyse sociologique des organisations : « Une organisation sera analysée dans les termes d'un *système de valeurs institutionnalisées qui, avant tout, définit et légitime son but* et par les mécanismes duquel il est articulé avec le reste de la société dans laquelle il opère. Les complémentarités fonctionnelles et le système correspondant de normes de légitimation et de valeur, sont les éléments d'intégration de tout système social, depuis la société jusqu'à l'individu. » Ainsi, « le système de valeur de l'organisation doit impliquer une acceptation du système de valeur plus général appartenant au système d'ordre supérieur, à moins qu'il ne s'agisse d'une organisation déviante non intégrée dans le système d'ordre supérieur... Au niveau de généralité requis, le trait essentiel du système de valeur d'une organisation est la légitimation de sa place et de son rôle dans le système d'ordre supérieur... »

Ainsi est mise en évidence l'importance du système de légitimation pour l'intégration d'un système social et le fait qu'il doit y avoir congruence entre les valeurs des individus, des organisations et du système social global. Nous en déduisons que l'analyse de l'évolution des organisations exige l'analyse de l'évolution des systèmes symboliques qui leur sont propres.

2. Le fonctionnement du système de légitimité.

Ayant considéré comment, en théorie, un système de valeur était nécessaire à la vie d'un système social, nous allons, à présent, considérer le fonctionnement concret d'un tel système.

Pour cela, on peut reprendre les écrits de Barnard ⁽¹⁾ sur l'autorité, qui posent un des principes essentiels du fonctionnement d'un système de légitimité : « L'autorité réside dans celui qui accepte l'ordre et non dans la personne d'autorité. »

Si nous examinons les conditions énoncées par Barnard pour qu'une communication autoritaire soit acceptée, nous découvrons le fonctionnement concret des divers aspects du système de légitimation déjà écrit. Ces conditions sont :

- a) L'« accepteur » peut comprendre la communication et, de fait, la comprend.
- b) Au moment de la décision, il croit qu'elle est compatible avec les buts de l'organisation.

⁽¹⁾ Chester Barnard : *The Function of the Executive*. Harvard University Press, Cambridge Mass., 1950, 334 p.

c) Au moment de la décision, il croit qu'elle est compatible avec son intérêt personnel en général.

d) Il est capable mentalement et physiquement d'exécuter l'ordre transmis.

Les trois premières conditions illustrent comment un « système structuré de symboles communs aux différents acteurs sociaux » est nécessaire pour l'exercice de l'autorité. Parce que le système de symboles est commun aux divers acteurs sociaux, il permet la communication ; parce qu'il est structuré de façon adéquate, il rend compatible l'intérêt personnel des membres de l'organisation avec les buts de cette organisation. On peut entrer plus avant dans la compréhension du fonctionnement d'un système de légitimité en énonçant les mécanismes qui, suivant Barnard, permettent à l'autorité d'exister. Ces mécanismes sont au nombre de trois :

a) La plupart des communications qui ont lieu dans l'organisation sont cohérentes avec les conditions énoncées ci-dessus (c'est-à-dire que la plupart des activités qui s'y déroulent sont cohérentes avec un système de légitimité relativement stable comparable à celui décrit par T. Parsons).

b) Il y a en général une « zone d'indifférence » qui sépare l'ordre inacceptable (c'est-à-dire illégitime) de l'ordre acceptable (c'est-à-dire légitime). En conséquence, le concept de légitimité ne nous donne pas une image très nette de ce qui est légitime et de ce qui ne l'est pas.

c) Les membres de l'organisation ont en commun le souci de préserver l'autorité car les gratifications en dépendent. Ceci est le fondement substantiel d'un système de légitimité.

La façon dont un système symbolique fonde un système d'autorité est illustrée par ce que Barnard appelle « la fiction de l'autorité supérieure ».

Selon Barnard, la première raison pour laquelle cette fiction est nécessaire, est qu'elle permet de « signifier de façon *impersonnelle*, que ce qui est un jeu est le bien de l'organisation ».

La seconde raison procède du fait que cette fiction relie les finalités de la communication autoritaire à celles du système supérieur. En conséquence, l'autorité doit en général être acceptée. Cependant, c'est le degré d'acceptation de la « fiction de l'autorité supérieure » qui détermine le pouvoir de la personne en position d'autorité qu'elle légitime.

3. L'existence de différents systèmes de légitimation.

Jusqu'à présent, nous n'avons pas considéré la possibilité concrète de l'existence de plusieurs systèmes de légitimation et de leur succession. Une telle analyse a été menée par le sociologue Max Weber, qui distingue trois types de systèmes de légitimation dans le gouvernement de sociétés :

— le type *charismatique*, fondé sur la foi que les gens ont dans les qualités personnelles de celui qui donne les ordres ;

— le type *traditionnel*, fondé sur la croyance au caractère sacré de l'ordre social tel qu'il est ;

— le type *rationnel légal*, fondé sur la croyance en la « légalité » de règles normatives, règles qui définissent la façon dont on peut désigner un responsable

et édicter une loi. Suivant Weber, les *systèmes de légitimation* sont soumis à des *processus de changement*. Un exemple en est donné par la notion de « routinisation du charisme ». Lorsque le chef charismatique disparaît, l'autorité étant liée à une personne particulière, il est nécessaire d'opérer une transition qui permette à son successeur d'être légitime. D'une certaine façon, suivant Weber, l'évolution des systèmes de légitimité s'opère au cours de l'histoire par le passage du charisme à la tradition, puis de la tradition au légalisme.

Définition du management public : vers la notion de macro-management

PLAN DU CHAPITRE

Introduction.**Section 1. — Langage et administration.****Section 2. — Crise des langages traditionnels de la gestion publique.**

- § 1. — La crise du droit.
- § 2. — Critique de la micro-économie.
- § 3. — Critique de la macro-économie.

Section 3. — Le développement de l'utilisation des sciences sociales dans la décision administrative.

- § 1. — Aspects historiques du développement des sciences sociales appliquées.
- § 2. — Aspects historiques du développement de la politique sociale.
- § 3. — La relation entre politique économique et politique sociale à travers les plans V à VII.

Section 4. — Le management comme langage.

- § 1. — Le management comme analyse système.
- § 2. — L'analyse système comme langage.

Section 5. — Management public et macro-management.

- § 1. — Insuffisance de la définition étroite du management public.
- § 2. — Le macro-management ou management public au sens large.

Conclusion.

Le management public est une réponse à la crise de légitimité de l'Administration dans son fonctionnement traditionnel. Là réside sa nécessité. Ce qui le rend efficace à ce niveau c'est le fait que le management connote la rationalité, que la participation des usagers connote l'humanité, que le marketing public connote à la fois la rationalité du management et l'humanité de qui tient compte des besoins du public.

Mais pour que le management public puisse remplir son rôle symbolique encore faut-il qu'il ait un contenu pratique. Ceci nous conduit à nous poser le problème de la définition du management public.

LE MANAGEMENT PUBLIC N'EST PAS LE MANAGEMENT DU SECTEUR PUBLIC.

La première tentation est de le définir comme *le management du secteur public*. Cela signifie que l'on considère que la notion de management est claire et que ce qu'il convient de définir c'est l'extension du service public quitte ensuite à développer les spécificités du management lorsqu'il est utilisé dans ce secteur. Tout ouvrage de science administrative comporte ainsi les éléments d'une définition du secteur public.

Le plus souvent elle repose sur une *définition juridique* de celui-ci. Or une telle approche ne semble plus correspondre à l'évolution historique des services publics : en pratique la limite entre secteur public et secteur privé est de plus en plus floue.

Une classification binaire des organisations en public/privé ne correspond pas, en effet, à la réalité. Il existe un continuum allant de l'entreprise privée à l'État en passant par des organismes privés chargés de fonctions administratives (Sécurité Sociale, Association pour l'Emploi des Cadres), les sociétés d'économie mixte (SNCF, Air-France), les entreprises nationalisées, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EDF, Charbonnages de France, Caisse Nationale de Crédit Agricole et bientôt l'ANPE), les établissements publics administratifs (ce qu'est encore l'ANPE ou ce qu'était la Caisse Nationale de Crédit Agricole), les services de l'État ayant une activité industrielle ou commerciale (PTT, Arsenaux). Cette liste n'est bien sûr pas complète et ce découpage juridique ne correspond pas nécessairement à une logique économique. Comment expliquer qu'Air-France soit une société d'économie mixte alors qu'Air-Inter est une société privée dont l'État détient plus de 50 % du capital ? De plus, les passages d'une catégorie à une autre sont assez nombreux. Outre les exemples récents cités ci-dessus, on peut mentionner le cas de l'ORTF ⁽¹⁾, du SEITA et bien d'autres.

De fait le droit ne permet pas de définir l'extension du secteur public d'une façon satisfaisante pour notre objectif. Le droit se montrant de nos jours inapte

⁽¹⁾ L'ORTF doit sans doute détenir le record des changements de statuts. En 1959, la RTF devient un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial sous l'autorité du Ministre de l'Information. En 1963, elle devient un Office placé sous la tutelle du Ministre de l'Information (cf. à ce sujet : Varii Auctores : ORTF 1973. Press Pocket, 1973, 703 p.). Enfin, en 1970, l'Office est lui-même éclaté en 7 sociétés de statuts différents : TDF, SFP, INA, Radio-France, TF1, A2 et FR3.

à définir de façon satisfaisante le secteur public nous pourrions nous tourner vers une *définition fonctionnelle* : appartient au secteur public tout organisme qui a pour fonction de gérer un service public. Mais là encore la distinction ne saurait nous satisfaire pleinement car elle suppose que l'on puisse de façon claire distinguer ce qui est service public de ce qui ne l'est pas. Or, cette limite est actuellement constamment remise en cause. L'introduction du management dans un service public est du reste vue par certains comme la marque même de l'abandon de la notion de service public. Cette argumentation joue un rôle essentiel dans les débats politiques actuels tant à propos de l'extension du secteur public que de la légitimité du management dans le secteur public. Ceci ne saurait nous surprendre puisque dans le chapitre précédent nous avons vu qu'à chaque période distincte correspond un autre mode de légitimation dominant ; or, il est logique qu'à chaque mode de légitimation corresponde une autre forme de définition du secteur public. Le tableau ci-dessous représente l'évolution telle qu'elle résulte de l'hypothèse formulée plus haut :

Période historique Qualification de l'État	La légitimité publique procède	Nature correspondante de la délimitation du secteur public
État - Gendarme	De la source du pouvoir	Juridique
État - Providence	De la finalité du pouvoir	Fonctionnelle
État - Omniprésent	Des méthodes du pouvoir	Nature des méthodes

Ce qui devrait permettre de définir le secteur public ce serait donc les méthodes mêmes et donc en particulier le management public. Nous sommes ainsi ramenés à une définition du management public comme méthode afin de définir le secteur public comme lieu d'application de cette méthode. Le paradoxe ne devrait pas nous surprendre puisque la crise de légitimité tant du secteur public que du secteur privé est d'abord une crise de la limite entre le secteur public et le secteur privé.

Le management public doit, dans ces conditions, concerner tant des organismes publics que des organismes privés, tant des entreprises que des administrations.

Le management public est le mode de gestion que développent les organisations dont le mode de légitimité traditionnel est devenu partiellement inopérant.

LE MANAGEMENT PUBLIC AU-DELA DES MODES.

Nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer la façon dont, dans l'administration, le management public tend à être considéré comme une mode administrative comme il y en eut déjà beaucoup. De fait, à un engouement de quelques années

risque de succéder une désaffection due à la persistance pour l'essentiel des anciennes pratiques administratives. La réforme administrative menace l'immobilité des structures à la façon dont le serpent de mer inquiète les populations : parfois aperçu, toujours craint, bientôt oublié. Et pourtant l'administration change et depuis 1945 de plus en plus sous le coup de l'importation de techniques de gestion empruntées au secteur privé : bureaux d'organisation et méthode, rationalisation des choix budgétaires et maintenant management public.

Si le management public est une application, un simple placage de la démarche gestion propre au secteur privé sur le secteur public, on peut déjà prévoir sa fin prochaine. Si par contre on définit le management public comme ce qui revient constamment à travers les différents avatars que nous venons d'évoquer, il s'agit au contraire d'une dimension structurelle de l'évolution des modes de gestion publique (et privé). C'est pour cette raison que la définition du management public nous impose de nous interroger sur la notion même de management afin d'en donner une définition suffisamment générale et conceptuelle pour que l'on puisse la reconnaître à travers ses diverses incarnations. *Nous proposerons de voir dans le management un langage administratif particulier*, le management public étant ce que devient le langage lorsque l'organisation qui l'utilise a une taille importante par rapport à son environnement social. C'est pourquoi nous proposerons de le nommer *macro-management*.

Section 1. — LANGUAGE ET ADMINISTRATION

Une organisation est caractérisée par la coopération d'un groupe d'individus en vue d'un but : elle suppose la division du travail entre les différents membres de l'organisation. *Administrer une organisation*, qu'il s'agisse de gérer, de diriger, de commander ou de définir des programmes, *c'est utiliser un langage qui permet cette division du travail*.

Par ce langage l'ensemble des membres de l'organisation ont une image commune de la réalité sur laquelle ils agissent, par ce langage les tâches peuvent être à la fois réparties et coordonnées, par ce langage la communication entre les membres de l'organisation est rendue possible.

Définir ainsi l'administration comme un langage n'est pas nouveau. S'il fallait trouver un précurseur pour ce type d'approche il s'agirait sans doute de Chester Barnard qui fut professeur à la Harvard Business School après avoir présidé aux destinées de la *Bell Telegraph and Telephon Company*. Dans son ouvrage *The Function of the Executive* (1) il développe une analyse du fonctionnement des organisations qui allait devenir la source de ce qu'il est convenu d'appeler l'approche en terme de processus de décision où s'illustrent en particulier Herbert Simon (récent prix nobel d'économie), March et Cyert (2).

(1) *The Function of the Executive* — Chester Barnard, Harvard University Press, Cambridge 1958, 334 p.

(2) Simon (Herbert A.). *Administrative Behavior*, Mac Millan, New York 1958, March (James S.), Simon (Herbert A.). *Les organisations*, Dunod, Paris 1969, p. 244. Cyert (Richard M.), March (James S.). *Processus de décision dans l'entreprise*, Dunod, 1970.

Nous avons déjà dans le précédent chapitre montré comment la théorie de l'autorité de Barnard éclairait le fonctionnement de la légitimité dans l'organisation. En résumé un langage d'administration devra pour bien fonctionner avoir les caractéristiques suivantes :

1. Il doit décrire les choses en terme d'action de l'organisation sur ces choses.
2. Ceux qui participent à sa mise en œuvre sont d'accord pour penser que ce langage décrit bien la réalité.
3. Ceux qui participent à sa mise en œuvre sont d'accord pour penser que ce langage permet d'agir de façon légitime, leurs intérêts ainsi que ceux de l'organisation et de la société étant globalement compatibles.

La crise de légitimité des administrations induit une crise des différents langages qu'elle utilisait jusqu'alors : droit, micro-économie, macro-économie. De nouveaux langages font leur apparition pour combler le vide ainsi créé ; il s'agit du langage des sciences sociales (sociologie et psycho-sociologie) et du langage managérial qui forment deux aspects essentiels du macro-management.

Section 2. — CRISE DES LANGAGES TRADITIONNELS DE LA GESTION PUBLIQUE

Jusqu'à présent le langage administratif est dominé par le droit. Cependant au fur et à mesure que l'État quittait son rôle d'État-Gendarme pour intervenir comme État-Providence c'est le langage de l'économie qui a pris une place croissante soit à travers les théories micro-économiques soit à travers la macro-économie des analyses keynésiennes. Or ces trois langages connaissent une crise qui correspond à la crise de légitimité analysée au chapitre précédent.

§ 1. — LA CRISE DU DROIT.

Au-delà de la crise du critère du droit administratif ce sont tous les grands principes du droit qui sont mis en question par l'évolution du monde contemporain.

a) L'intérêt général n'est plus la panacée.

Encore maintenant l'argument essentiel justifiant les actes administratifs est le fait qu'ils ont été pris en vertu du principe de l'intérêt général. Cette formule, équivalent moderne du « tel est notre bon plaisir » de l'ancien régime semble de moins en moins acceptable. Ainsi A. De Laubadère écrit (1) « Certains ont pensé pouvoir se contenter de retenir comme notion clef du droit administratif la notion *d'utilité publique ou intérêt général*. Mais si cette notion anime effectivement tout le droit administratif, sa portée y est précisément trop générale pour qu'elle puisse notamment servir de critère précis à l'application du droit administratif et à la compétence de la juridiction administrative. »

(1) Traité du Droit Administratif, Tome I, André De Laubadère, 1976, LGDJ.

b) Nul n'est censé ignorer la loi.

Ce principe fondamental de l'État de droit qui met d'office chacun à l'intérieur d'un cadre législatif commun est lui aussi battu en brèche. Devant la complexité des lois, règlements et circulaires, la multiplication des interventions de l'État dans tous les domaines créant un écheveau de règles que le plus assidu spécialiste a du mal à saisir, on en arrive à proclamer le principe inverse à savoir que « tout le monde est censé ignorer la loi » (1). Ainsi Monsieur Jean-Jacques Philippe évoquant les rapports du fisc et du public propose-t-il de développer l'information du public, d'établir à tous niveaux des organismes consultatifs et d'y permettre le déroulement de débats contradictoires préalablement à tout contentieux.

C'est la conscience de l'inefficacité de la pure répression qui conduit également à développer le marketing de la loi, celle-ci étant de plus en plus souvent annoncée et expliquée par les mass média qui prennent avantageusement le relais de l'affichage administratif. Rappelons la proposition de Barnard : pour qu'un ordre soit accepté il faut qu'il soit compris et que son exécution soit possible. Lorsque l'État multiplie ses exigences, il doit s'assurer que faute de pouvoir y souscrire les citoyens n'en viennent, à leur corps défendant, à porter atteinte à son autorité. (Voir par exemple les difficultés d'application rencontrées par la taxe professionnelle ou la taxe conjoncturelle dite Serisette.)

c) L'Égalité de tous devant le service public.

Ce principe est en général évoqué pour montrer que les techniques de gestion et en particulier le marketing et son approche en terme de segmentation sont incompatibles avec le fonctionnement des services publics. En fait le marketing souligne surtout que, traités également, les citoyens sont de fait (psycho-sociologiquement) inégaux devant le service rendu. Adapter le service aux divers segments de la demande peut être la seule façon d'assurer l'égalité de fait (2). On note (3) que le principe d'égalité, s'il domine le fonctionnement du service doit être nuancé pour « faire intervenir les différences pouvant exister dans la situation des usagers ». De principe juridique l'égalité devient ainsi problème pratique posé à la gestion administrative.

d) La continuité et la régularité du service public.

Les changements techniques, démographiques et sociaux sont tels que l'environnement change rapidement. Que signifie alors la continuité du service public lorsque les populations ont changé, des villes se sont construites, des villages se dépeuplent ? Les modes de satisfactions des besoins se transforment au même rythme que les besoins eux-mêmes ; autoroutes, villes nouvelles, TGV sont autant d'élément de discontinuité dans le tissu social qui rendent l'applica-

(1) Voir compte rendu d'une journée d'étude sur la relation Administration-Administré tenue au CESA le 19 novembre 1979 et parue dans *Equipe Logement Transport* n° 110, Janvier-Février 1979. ENA - Promotion - Avril 1979, n° 80.

(2) Voir plus loin dans le chapitre marketing public, chapitre IV.

(3) Article service public. Encyclopédia Universalis Tome 14.

tion du principe plus complexe ainsi que le montre par exemple la redéfinition de la carte scolaire. La continuité du service public est une notion qui devient plus complexe, son principe est assuré si, de fait, sa mise en œuvre est acceptée par le public. L'État prend la responsabilité de la continuité du service public, il remodèle constamment les services publics et doit pour cela s'appuyer plus sur une analyse pratique des besoins que sur un principe de droit (1).

e) Le pouvoir discrétionnaire.

Le 5 mars 1977 se tient un colloque de l'Institut des Sciences Administratives (IFSA) sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration (2).

Celui-ci est, suivant le Président Kahn, « D'une manière générale... ressenti comme une anomalie qu'on a affecté parfois de justifier par la nécessité de l'action administrative et que certains auteurs — je pense aux paradoxes de M. Venezia — ont même tenté d'ériger en principe de cette action, mais qui ne répond ni aux exigences modernes de la démocratie, ni à la rationalisation du processus de décision. Le pouvoir discrétionnaire se présente comme un pouvoir illimité, tout ensemble omniprésent et omnipotent : l'œuvre de la jurisprudence a toujours été d'en réduire le domaine et d'en réglementer l'exercice ». L'évolution du droit du pouvoir discrétionnaire semble correspondre à l'évolution en trois temps déjà notée de la légitimité publique :

1) Dans une première période à côté des actes de gouvernement se situent des actes de haute administration ou de pure administration dont on se demandait s'ils n'échappaient pas au recours pour excès de pouvoir (3). Ceci semble correspondre à l'époque du critère de la puissance publique.

2) La doctrine juridique critiquait l'idée que des actes administratifs puissent échapper au contrôle juridique. Cependant ni Laferrière (1887) ni Michoud (1913) ne pouvait définir de façon précise le domaine du pouvoir discrétionnaire. Suivant le Président Jean Kahn c'est vers 1930 que s'élabore une théorie fondée sur une analyse de la décision. Moyen pour parvenir à une fin face à une situation de fait donnée, la décision administrative était discrétionnaire si, et seulement si l'appréciation et la qualification des faits n'étaient pas contrôlées par le juge (la légalité de la fin poursuivie et l'exactitude des faits, pouvant eux, faire l'objet d'un contrôle juridique). Cette proposition redouble la distinction entre le jugement de l'opportunité et le jugement de la légalité. Ce point de vue nous semble correspondre à l'esprit du critère du service public : la finalité des actes est toujours contrôlée car en elle réside le critère de l'appartenance à la légitimité publique.

(1) Du point de vue strict du juriste l'argumentation présentée peut être contestée du fait que le sens technique de ces concepts n'est pas le sens commun. En particulier, le sens technique est défini par la façon dont le juge peut faire usage de la notion, façon que retrace la jurisprudence. La science juridique aurait son langage comme la science physique, langage qui ne se comprendrait rigoureusement que dans sa logique interne. Mais justement il apparaît que le droit est différent de la physique en ce que son langage entretient un rapport plus étroit avec le langage commun, qui n'est autre que le rapport entre légalité et légitimité. Nul n'est censé ignorer la loi est un principe de droit et non de physique.

(2) Voir Cahier n° 16 de l'IFSA, éd. Cujas 1978, article de Jean Kahn, p. 9.

(3) Voir Cahier n° 16 de l'IFSA, éd. Cujas 1978, article de Jean Kahn, p. 10.

3) La troisième période (actuelle) se caractérise par le développement des situations où l'appréciation de fait domine l'acte administratif dont les finalités semblent moins aisément pénétrables : urbanisme, écologie, immigration sont des lieux privilégiés de son développement ⁽¹⁾. Face à ce développement le juge a tenté de lutter en étendant le domaine de la légalité à ce qui jadis était qualifié de domaine d'opportunité. L'extension de ce contrôle se heurte cependant à une difficulté qui n'est « ni d'ordre technique, ni d'ordre politique : elle est tout naturellement d'ordre juridique, car ce contrôle n'a de sens que si le juge est à même d'énoncer ou de suggérer la règle sur laquelle il fonde sa décision » ⁽²⁾.

Or cette capacité rencontre des limites qui ont conduit le Conseil d'État à élaborer des théories telles que celle de l'erreur manifeste d'appréciation ou de l'atteinte excessive à l'un des intérêts en présence ⁽³⁾. Suivant Monsieur Guy Braibant il s'agit par là de « contrôler ce qui est excessif, ce qui est démesuré, ce qui apparaît au juge comme déraisonnable, l'erreur manifeste n'étant qu'un cas particulier de cette théorie plus générale ». Cette tendance qui relève du bon sens et du sens de l'équité rencontre cependant une difficulté juridique soulignée par le Président Kahn : elle n'est possible que si le juge est « en mesure de discerner et d'énoncer les conditions de fait dans lesquels la décision peut légalement intervenir ; s'il n'est pas prêt à faire ce travail, son contrôle s'exerce au hasard, sans principe c'est-à-dire dans une forme qui n'est pas celle du contrôle de la légalité ». Cette discussion semble se situer dans le cadre de la crise du critère du droit administratif : face à l'extension de l'intervention administrative, le contrôle de l'opportunité des actes et de la qualification des faits devient de plus en plus nécessaire en même temps et du fait même que le langage normatif juridique devient moins capable de coder ces actes et ces faits.

Si tous ces principes juridiques gardent leur utilité dans le fonctionnement du contentieux juridictionnel ils ont perdu beaucoup de leur efficacité dans leur aptitude à guider la décision administrative.

Le plus ancien des substituts au langage juridique de l'administration a été l'économie politique. Cependant l'évolution historique décrite dans le chapitre précédent a également engendré une crise tant de la micro-économie que de la macro-économie.

§ 2. — CRITIQUES DE LA MICRO-ÉCONOMIE.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, le modèle pur de la micro-économie se trouve de plus en plus éloigné du fonctionnement concret de l'économie privée. Marchés parfaits, rationalité des consommateurs, absence d'externalités et d'action publique sont autant d'hypothèses nécessaires à la notion d'optimum social au sens de Pareto qui s'éloignent d'une description réaliste des conditions actuelles de la vie économique.

A ces difficultés rencontrées par le modèle micro-économique dans le secteur privé viennent s'ajouter d'autres obstacles dès que l'on traite du secteur public.

Tout d'abord la micro-économie traite de biens divisibles alors que dans le

⁽¹⁾ Voir Cahier n° 16 de l'IFSA, Introduction de M. G. Braibant.

⁽²⁾ *Id.* Kahn Jean, p. 11.

⁽³⁾ *Id.* Braibant G., p. 60.

cas de l'économie publique il s'agit le plus souvent de *biens collectifs* qui sont caractérisés par le fait que tous doivent en consommer la même quantité. Par exemple aucun citoyen ne pourrait choisir de consommer moins de défense nationale que ce que lui impose le choix public. Cette indivisibilité des biens publics connaît un autre aspect : par le jeu du paiement indirect c'est un ensemble complexe de biens et non un produit bien identifié qui est « acheté » par le citoyen. Ceci conduit le « consommateur » à concevoir sa situation comme lui donnant droit à un certain nombre de prestations.

A ces difficultés viennent s'ajouter celles qui résultent de l'hypothèse suivant laquelle l'acheteur connaît les alternatives offertes. Dans le domaine de l'économie publique cette hypothèse peut difficilement être soutenue. Dans de nombreux cas le produit constituera une innovation sur laquelle les consommateurs peuvent difficilement se prononcer : ville nouvelle, nouveau système hospitalier, etc... On doit faire appel à des spécialistes : médecins pour la santé, ingénieurs pour l'énergie, urbanistes pour les villes, etc...

La complexité du produit public va encore au-delà de ces considérations : lorsque l'on définit un programme d'enseignement, par exemple, l'effet attendu dépendra pour une part des moyens mis en œuvre et pour une autre part de facteurs environnementaux (le niveau culturel des parents). Ceci, les citoyens sont d'autant moins à même de l'évaluer que ces programmes ont pour effet de transformer profondément ceux qui en sont l'objet. Dans tous ces cas *l'incompétence du public* rend celui-ci peu apte à exercer un choix suivant le modèle du marché.

Enfin, le modèle micro-économique ne permet pas de définir une demande collective à l'aide de l'agrégation des demandes individuelles. De façon générale, la micro-économie néglige l'interdépendance des demandes alors que la pression à la conformité est un phénomène essentiel dans les processus sociaux. Ceci a du reste amené l'économiste américain Duesenberry à formuler un modèle qui tienne compte de cette dimension ⁽¹⁾ des comportements économiques. Ce même souci de réalisme conduit en économie à nommer « effet Veblen » le fait que (conformément à ce qu'enseigne le marketing) un produit peut être d'autant plus désiré qu'il est plus cher et qu'il permet ainsi aux snobismes de la consommation ostentatoire de se satisfaire. De façon plus spécifique à l'économie publique le problème posé est de savoir comment, partant de courbes de demandes individuelles, les agréger (et une simple addition comme nous venons de le voir n'y suffirait pas) afin d'obtenir une règle de décision au niveau de la collectivité. A ce propos le théorème de Arrow énonce qu'il est impossible de construire une fonction de bien-être social à partir des courbes d'utilité individuelles si l'on exige qu'elles soient consistantes (transitive) et non dictatoriales (permettant à des gens différents d'être satisfaits) et si l'on élimine les comparaisons interpersonnelles de bien-être ⁽²⁾. C'est la recherche de telles comparaisons qui conduit à la construction d'indicateurs sociaux subjectifs qui sont un des éléments du management public.

⁽¹⁾ Duesenberry James S. *Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Oxford University Press, 1967, 128 p.

⁽²⁾ Pour un développement complet de ces questions, voir : « L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques. » Xavier Greffe. *Economica* 1972.

C'est pour répondre à ces objections que le *système des Vouchers* a été proposé d'abord aux États-Unis puis dans d'autres pays. Il consiste à remplacer les subventions aux équipements publics par des droits accordés sous forme de bons *Vouchers* aux citoyens qui peuvent adresser leur demande suivant des processus qui se rapprochent singulièrement alors de ceux du marché. Ce système cependant n'est pas sans inconvénients. Le problème de l'incompétence continuerait à se poser puisqu'il est parfois difficile de s'informer avant d'avoir utilisé le service. La recherche d'informations coûte cher et par là les inégalités sociales seraient réintroduites dans le système. Par ailleurs, pour être efficace, un service collectif doit être offert dans un environnement favorable tant matériel (transports) que social. Enfin on pourrait voir un tel système empêcher des innovations révolutionnaires qui feraient prendre un trop grand risque aux établissements qui choisiraient une telle orientation (1).

§ 3. — CRITIQUES DE LA MACRO-ÉCONOMIE.

Une manière d'écrire l'histoire serait de dire que la macro-économie et en particulier l'approche keynésienne se serait développée à cause de l'incapacité relative de la micro-économie à résoudre les problèmes de l'économie publique. Ainsi, en tenant compte du caractère essentiel et singulier de l'État dans l'économie, une théorie de l'État interventionniste ou État providence pouvait succéder à la fiction désormais caduque de l'État gendarme. De nombreux outils de la gestion économique de l'État et en particulier la comptabilité nationale sont issus de ce courant de pensée.

Cependant cette approche connaît à son tour une période de contestation qui pour être plus récente n'en est pas moins radicale. Elle tient essentiellement en deux points : le premier relatif à la politique conjoncturelle, le second relatif à la politique à long terme.

a) Au niveau de la politique conjoncturelle.

La politique en matière de dépense publique devait assurer un équilibre de plein emploi. Le développement chronique de l'inflation a rendu insuffisant ce type de mesure. Devant contrôler l'inflation et assurer la croissance, les responsables de l'économie ont dû accepter de voir se développer conjointement la stagnation et l'inflation. Cette limitation de l'efficacité de la politique économique est rendue encore plus aiguë par la perméabilité de l'économie à la conjoncture internationale qui rend en partie illusoire la maîtrise des agrégats nationaux.

b) Au niveau de la politique à long terme.

La politique économique depuis la seconde guerre mondiale était fondée sur la croissance rapide du Produit National Brut. Dès les *années soixante* cette approche quantitative est mise en cause en particulier par le Club de Rome qui souligne le problème posé par la limitation des ressources naturelles. Cette analyse appuyait les mouvements écologistes qui se faisaient les protecteurs de

(1) On peut également analyser ce système de tickets ou de bons donnant droit à une certaine catégorie de services comme une monnaie spécialisée propre à un secteur d'activité.

toutes les ressources naturelles et de l'environnement endommagé par l'industrie. La pollution et en général toutes les externalités deviennent les thèmes de critiques adressées à la société de consommation. Le PNB, est-il argumenté, devrait être mesuré en tenant compte des nuisances qui viennent amputer le bien-être de la population. Les indicateurs économiques quantitatifs sont mis en question et des indicateurs sociaux sont élaborés dès la fin des années soixante.

On remet en cause l'idée de croissance et avec elle la notion que l'abondance permet de répartir un gâteau toujours plus grand entre les citoyens. La croissance était un des éléments qui assurait le concours de tous à la production, l'inégalité et le chômage deviennent des thèmes importants ⁽¹⁾ et la croissance qualitative devient plus que jamais le substitut de la croissance quantitative. Or le qualitatif c'est au premier chef ce que saisissent le mieux les sciences sociales telles que la sociologie et la psychosociologie.

Section 3. — LE DÉVELOPPEMENT DE L'UTILISATION DES SCIENCES SOCIALES DANS LA DÉCISION ADMINISTRATIVE

Il semble que la vision d'Auguste Comte qui énonçait que l'avenir est à la sociologie et à ceux qui la maîtriseront soit en passe de se réaliser. Certes l'économie politique est une préoccupation encore essentielle de notre temps mais on ne peut nier que les préoccupations sociales, le savoir sociologique et psychosociologique et leur utilisation par l'administration aussi bien que par les entreprises se soient développés de façon très importante. Cela est dû aussi bien à la multiplication des interventions de l'État en matière sociale qu'au fait que dans la mise en œuvre de ses politiques, en particulier dans son rapport au public, l'État fait de façon croissante usage des techniques déjà utilisées dans le secteur privé sous le nom de marketing : étude du public, politique de communication, etc...

§ 1. — ASPECT HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT DES SCIENCES SOCIALES APPLIQUÉES

D'un point de vue historique il n'est pas sans intérêt de relever les premières expériences ⁽²⁾ d'application des sciences sociales à la solution de problèmes pratiques. Ainsi, dès la deuxième moitié du XVIII^e siècle, John Howard, réformateur des prisons, fit des statistiques sur le nombre de prisonniers, le nombre de gardiens, et la proportion de gardiens non salariés dont le salaire dépendait des prisonniers, la durée d'incarcération des prisonniers que les jurys avaient déclarés

⁽¹⁾ Rapport sur les inégalités de M. Meraud et rapport sur l'ANPE de P. Farge, 1979. Documentation Française.

⁽²⁾ Henri Janne et Jean Morser : Sociologie et Politique Sociale dans les pays occidentaux. Université Libre de Bruxelles, 1962.

non coupables ou ceux qui n'avaient jamais eu de procès ou encore ceux qui avaient fait l'objet de non-lieu. Muni de tous ces « indicateurs sociaux » avant la lettre, il fit un rapport aux Communes qui donnèrent leur appui à de nombreuses réformes.

Les principales études du XIX^e siècle concernent essentiellement les problèmes de la pauvreté en milieu ouvrier. Elles sont le fait souvent d'hommes d'affaires libéraux se tournant vers la recherche sociale tel Charles Booth (né en 1840 à Liverpool) qui étudie les petits métiers de l'*East End* montrant que la pauvreté résultait plus du manque de travail que du crime. Seebohm Rowntree en 1899 mène également une étude sur la ville de York. Ces études concourent au succès de projets de lois portant en particulier sur la protection des enfants (*Provision Meal Act 1906* et *Education Act 1907*).

En France, c'est Frédéric Le Play qui étudie de façon méthodique des milliers de budgets familiaux de la classe ouvrière, étude dont il déduit des propositions de réformes.

Le développement de l'utilisation des sciences sociales suit celui de la politique sociale. Il peut être examiné de façon particulièrement intéressante à travers le discours tenu par le Commissariat au Plan, du V^e au VIII^e plan. Mais auparavant il convient de donner les grands traits de l'évolution de la politique sociale depuis le XIX^e siècle.

§ 2. — ASPECT HISTORIQUE DU DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE SOCIALE

Jacques Fournier et Nicole Questiaux ⁽¹⁾ résument cette histoire d'une façon qui suit fidèlement la tri-partition utilisée au chapitre précédent entre État-Gendarme, État-Providence et État-Omniprésent.

Ainsi du XIX^e siècle jusqu'aux années 1880 notent-ils que « Les problèmes sociaux sont ceux de la classe ouvrière. Les premières « lois sociales » s'appliquent au domaine du travail ».

Des années 1880 à la seconde guerre mondiale « les problèmes sociaux sont désormais ceux de l'ensemble des salariés. Les interventions publiques se développent fortement dans le domaine du travail. Elles s'étendent à la protection sociale (assurances sociales, allocations familiales). Les services collectifs (éducation, protection sanitaire, action sociale) se développent ».

Depuis 1945 « l'ensemble de la population est maintenant concernée par les interventions sociales dans les trois grands domaines du travail, de la protection sociale et des services collectifs. Une appréhension globale des politiques sociales se dégage, notamment grâce aux travaux du Plan ».

C'est à ce dernier point que nous allons consacrer notre attention. Notons au préalable que si le rôle du Plan dans le fonctionnement pratique de l'administration a été en diminuant depuis 1960, il constitue un excellent moyen de suivre le discours de l'État sur sa pratique économique et sociale.

(1) « Les politiques sociales et l'évolution du capitalisme, l'exemple de la V^e République » Jacques Fournier, Nicole Questiaux. Journées d'Économie Sociale CNRS et de l'Université de Paris X, 7-8-9 juin 1979.

§ 3. — LES RELATIONS ENTRE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE SOCIALE A TRAVERS LES PLANS V A VIII.

La politique sociale est d'une certaine façon l'autre face de la politique économique. A tout phénomène économique correspond une série de phénomènes sociaux et réciproquement. Jusqu'à récemment la scène était dominée par ceux qui voyaient dans l'économie l'aspect essentiel des choses et dans les phénomènes sociaux un ensemble de contraintes dont il fallait tenir compte. D'autres cependant contestaient ce point de vue en posant le problème de la finalité de l'économie : « la croissance pour quoi faire ? » disait déjà le IV^e plan. Depuis le V^e plan jusqu'au VII^e la part de la politique sociale dans le discours du plan a pris une extension importante, et surtout un effort de définition a été fait, qui, à travers les notions de groupes cibles, fonctions collectives et rapport social montrent comment un langage nouveau émerge dans la gestion administrative.

a) Politique sociale dans le V^e plan : Politique des revenus et équipements collectifs.

1° Dans les objectifs du plan.

Du diagnostic porté par le V^e plan sur la situation de la France nous pouvons extraire ce paragraphe qui le résume :

« Malgré une *croissance forte* le pays reste confronté de façon durable avec les difficultés qui tiennent les unes à *l'efficacité encore insuffisante de notre appareil productif*, les autres aux *caractéristiques propres de nos structures et comportements sociaux* ».

L'ordre suivi met largement en tête la préoccupation économique et cela se traduit bien au niveau des objectifs énoncés qui sont :

1) Accepter sans retour la compétition internationale et l'ouverture des frontières (primat de l'économie).

2) Assurer le plein emploi et la « promotion de certaines valeurs collectives » se traduisant par des *transferts sociaux* et des équipements collectifs (place du social).

2° Réalisations du plan.

La politique des revenus proposée dans ce plan fut refusée faute de consensus social. Les équipements collectifs prirent du retard. Ainsi les objectifs sociaux ne furent qu'imparfaitement réalisés. Les événements de 1968 allaient mettre en évidence leur importance en soulignant l'intensité des résistances au changement qui existaient dans la société et en mettant l'accent sur l'importance des variables liées à la qualité de la vie.

b) La politique sociale dans le VI^e plan : Fonctions collectives et groupes cibles.

1° Les objectifs du VI^e plan.

Dans ses objectifs le VI^e plan maintient la priorité de la préoccupation économique : la compétitivité s'impose avant tout. Mais, subordonné à l'économi-

que, un objectif de solidarité est proposé et détaillé dans les rubriques suivantes : développer l'égalité des chances, contribuer à la réduction des clivages sociaux, améliorer la situation des plus défavorisés, aider ceux que touchent les transformations structurelles, mieux répartir les charges de solidarité. A cela s'ajoute un impératif portant sur l'amélioration des conditions d'existence tant dans le travail que du point de vue du cadre de vie (équipement urbain, logement, politique de la nature).

2° *Les concepts utilisés pour définir la politique sociale.*

Peut-être est-ce dans ce domaine que le VI^e plan innove le plus. En effet la définition d'une politique sociale se heurte à une difficulté majeure : la théorie sociologique est moins développée ou moins cohérente que la théorie économique ; elle ne permet que difficilement de donner une vision globale des tâches à accomplir. Comme le note un rapport du plan : « dans le domaine social la théorie de la valeur reste à inventer ». Il n'y a en effet pas d'étalon semblable à la monnaie qui permette de comparer et donc d'agrèger des phénomènes significatifs hétérogènes. Aussi, parler de groupes cibles et de fonctions collectives représente un grand progrès dans l'introduction du langage sociologique dans l'action administrative.

La notion de fonction collective offre un double avantage :

1) Elle vient rappeler utilement qu'au-delà du « béton des équipements collectifs » il convient de considérer l'ensemble des conditions qui permettent au service public d'être effectivement rendu de façon satisfaisante (en particulier les coûts de fonctionnement doivent être inclus dans les prévisions budgétaires).

2) Elle décrit le social d'une façon qui permet à la collectivité d'avoir une « représentation commune » de sa portée. Une liste de fonctions est définie où sont opposées celles qui concernent l'épanouissement de la personne (éducation, santé, action sociale, activité socio-culturelle) et celles qui assurent l'environnement des activités humaines (aménagement urbain et rural).

La notion de groupe-cible complète la vision du social par une « segmentation du public » qui n'est pas sans évoquer celle qui est à la base de l'approche marketing ⁽¹⁾. Explicitement sont isolées des populations pour lesquelles les services publics et l'action administrative doivent être adaptés. Ce sont en particulier, dans le VI^e plan, les jeunes, les personnes âgées, les femmes et les handicapés.

Dans les notions de fonction collective et de groupe-cible se trouve la reconnaissance de finalités publiques qui ne peuvent être efficacement mises en œuvre que par la prise en compte des sciences sociales.

c) *La politique sociale dans le VII^e plan et les options du VIII^e plan.*

Le rapport préliminaire du VII^e plan produit par la section des affaires sociales et les options du VIII^e plan nous donnent l'image de ce qui aujourd'hui représente les points de vue maximalistes et minimalistes en matière de politique sociale.

⁽¹⁾ Voir plus bas chapitre IV.

Le maximalisme :

Le groupe planification sociale du VII^e plan (1) représente cette vue nouvelle de la politique sociale non plus subordonnée à l'économique mais à laquelle l'économie devrait être subordonnée.

« Le VII^e plan ne pourra pas ignorer la question que posaient les plans précédents. Mais il devrait la retourner et remettre en quelque sorte la planification sociale « sur ses pieds » : au lieu de se demander quoi faire de la croissance, une fois celle-ci organisée, il faut plutôt partir de ce que la société veut vraiment faire et chercher quelle croissance y correspond. »

« Il ne s'agit plus seulement de rapprocher l'économique du social, ni encore moins de corriger l'économique par le social (« l'Armée du Salut » selon le mot de Jacques Delors) mais bien de passer de la notion de croissance à celle de développement, de progresser de la planification économique vers une véritable planification sociale. »

La vision minimaliste : les options du VIII^e plan.

Si les événements de 1968, crise sociale, avaient marqué la poussée des préoccupations sociales, la crise de 1974, crise économique, allait voir le resurgissement au premier plan de la préoccupation économique. On peut penser que dans des temps marqués par une crise tant économique que sociale ces deux préoccupations se développeront conjointement ainsi que le marque l'expansion nouvelle du champ de recherche qu'est l'économie sociale (2).

Les options du VIII^e plan sont marquées par les suites de la crise de 1974 ainsi que l'exprime le titre du premier chapitre : « le monde a changé ». Et de fait, l'essentiel du plan est centré sur les préoccupations économiques. Cependant la politique sociale n'est pas abandonnée.

1) Dans le domaine de l'utilisation des hommes par l'entreprise elle fait l'objet d'un chapitre central des options du plan : « Des actions spécifiques pour l'emploi ».

2) Dans le domaine des interventions sociales indirectement liées à la productivité économique la contradiction entre l'utilité de la politique sociale et son coût est soulignée par le titre de la V^e option du plan (« consolider la protection sociale des français et de leur famille en maîtrisant le coût des transferts sociaux ») et par le fait que dans l'option VI (améliorer l'habitat et le cadre de vie) il est montré comment des mesures sur le cadre de vie concourent à la réussite de la nouvelle stratégie économique : les transports en commun et l'habitat sont des lieux où l'économie d'énergie peut rejoindre la politique sociale.

3) Dans le domaine des modifications des processus de décision faisant une part plus grande à la participation, ce sont ici et là quelques paragraphes qui recommandent de « réunir les conditions d'un meilleur dialogue social » ou de réaliser un « autre partage des initiatives et des responsabilités ».

Cependant, même en ces temps de crise, la politique sociale constitue un aspect essentiel de l'action. Même au milieu des exigences de l'économie, les

(1) Rapport préliminaire de la section des affaires sociales du plan. Document ronéoté.

(2) Ainsi a été créée en 1979 une « Association d'Économie Sociale », réunissant dans une même association économistes et sociologues.

modes de vie s'affirment comme une responsabilité nouvelle de l'État ainsi que le signifie la création d'une délégation à la « qualité de la vie » dans le cadre du « ministère de l'environnement et du cadre de vie ».

L'évolution continue que nous venons de retracer aboutit à faire aujourd'hui de l'analyse sociologique et psycho-sociologique un recours croissant de l'action administrative. Dans sa gestion quotidienne même une telle utilisation devient courante. Par exemple l'ouvrage de Monsieur Bodiguel sur les anciens élèves de l'ENA permet une réflexion pratique sur l'organisation des carrières des administrateurs civils. Des études de Pierre Bourdieu sur les musées ⁽¹⁾ permettent de mieux saisir les « besoins » auxquels ceux-ci doivent répondre. Pour bien saisir l'importance de la place de ce nouveau langage des sciences sociales dans l'action administrative, il convient de distinguer deux niveaux d'utilisation :

— *La culture générale* du gestionnaire public s'enrichit au-delà du droit, de l'économie, de l'histoire, d'une nouvelle approche modifiant la compréhension qu'il pouvait avoir des problèmes.

— La mise en œuvre de politiques est influencée par cet abord des choses ; mais plus encore le management peut être défini comme ce qui permet de faire des sciences sociales un outil pour une bureaucratie.

C'est vers cet autre langage, nouveau dans la sphère administrative, que nous nous tournons maintenant.

Section 4. — LE MANAGEMENT COMME LANGAGE

Le management est le plus souvent considéré comme un ensemble de techniques utilisées dans le secteur privé, ou comme un état d'esprit lié à la recherche de la maximisation du profit. Entre ceux qui le connaissent et le pratiquent qui valorisent le caractère existentiel de la démarche (l'expérience, le sens du concret, la capacité de décision, le goût du risque, le sens des relations humaines, l'art du commandement) et ceux qui ne le connaissent que de l'extérieur qui y voient une technique mystérieuse porteuse de toute puissance maléfique ou de merveilleuse efficacité et rationalité, il est difficile de trouver une définition satisfaisante. Nous aimerions proposer la définition suivante : *le management est un langage administratif particulier*.

A la faveur de cette approche nous pouvons avancer deux arguments préliminaires :

1) Le management s'est développé lorsque la croissance de l'entreprise privée a exigé de diviser le travail intellectuel lié à la direction de ces organisations entre de nombreux cadres : pour qu'une telle division du travail soit possible il fallait un langage qui réponde aux critères évoqués au début de ce chapitre.

2) Le management s'est développé parallèlement à l'essor des écoles de gestion (Business School aux USA, grandes écoles de commerce en France) ; or ce que l'on apprend de façon privilégiée dans une école ce sont précisément les langages. D'où ce paradoxe que la technique la plus pratique puisse s'enseigner à l'école...

⁽¹⁾ Bourdieu (Pierre) et Darbel (Alain). « L'amour de l'art », Ed. de Minuit, Paris, 1971.

Cependant ces arguments par les conséquences ne sauraient être suffisants ; aussi tenterons-nous de démontrer directement que le management est un langage. Pour cela nous procéderons en deux étapes : tout d'abord nous verrons que le management n'est autre chose que l'application de l'analyse de système à l'entreprise, ensuite nous montrerons que l'analyse de système n'est rien d'autre que la spécification d'un langage relatif à une réalité concrète et complexe.

§ 1. — LE MANAGEMENT COMME ANALYSE SYSTÈME.

L'un des principaux avantages de définir le management à partir de l'analyse de système est que cette dernière est familière tant au secteur public qu'au secteur privé. De nombreux ouvrages de gestion développent une telle « approche système » du contrôle de gestion ou du marketing. Par ailleurs, à travers la RCB l'analyse ayant décrit l'application de cette approche est déjà bien connue de l'administration. Cependant, pour beaucoup, l'analyse système reste une notion mystérieuse qui évoque toutes les complexités de l'informatique telles que l'on peut les considérer sur des schémas compliqués faits d'un entrelacs de flèches réunissant une série de rectangles, carrés ou triangles. Si dans ses applications l'analyse de système peut conduire à de tels raffinements, on peut la définir d'une façon extrêmement simple : c'est la description d'une réalité complexe à l'aide de « ronds » et de « flèches ». Les « ronds » représentent les principales entités de cette réalité et les flèches les « flux » qui les relient.

Si nous prenons l'exemple du « système marketing » nous pouvons en trouver une telle description au schéma n° 1.

— C'est l'expérience des gens de marketing qui indique les entités importantes : entreprise, appareil de distribution, marché. L'importance déterminante de cette dernière entité sera marquée par le fait qu'elle sera toujours divisée en sous entités, les segments de marché : le degré de détail dans la description correspond à l'importance des éléments considérés dans la vie du système. Pour le marketing c'est le marché qui est l'environnement essentiel dont dépend le destin de l'entreprise. Les flèches ou flux sont de trois natures : monétaire, financière, et informationnelle. Ce qui caractérise l'analyse système c'est la notion de relation entre les flux entrant et sortant, qui définissent le métabolisme de ce système vivant qu'est l'entreprise.

Pour renouveler ses forces celle-ci doit être gérée de façon que les flux entrant compensent et au-delà les flux sortant : la différence des flux financiers entrant et sortant est représentée dans le compte d'exploitation qui permet de savoir si l'entreprise prospère ou non.

Les flèches montant du marché vers l'entreprise représentent une mesure de la réaction du marché à l'action de l'entreprise : montant du chiffre d'affaires ou résultat des études de marchés. Celles-ci constituent des « effets en retour », des *feed back* qui informent continuellement l'entreprise sur la pertinence de son activité.

Si le chiffre d'affaires diminue ou si les études de marché montrent une insatisfaction du marché il y aura *feed back* négatif conduisant à une modification de la politique de l'entreprise.

L'entreprise elle-même sera décomposée en sous-systèmes subordonnés à une

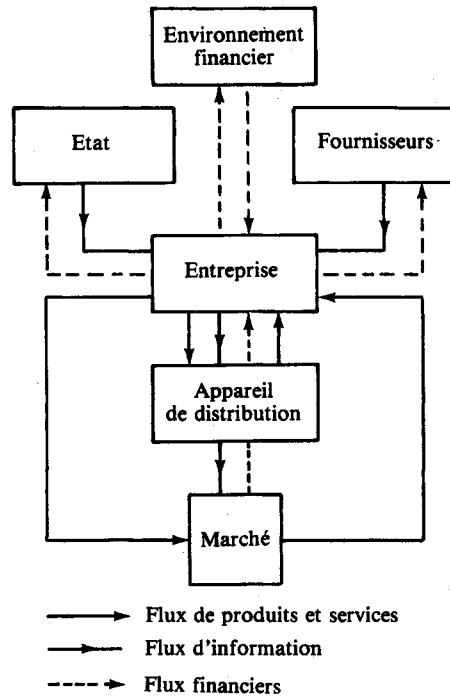
L'entreprise privée considérée comme systèmes

Schéma 1

direction générale dont le rôle est d'effectuer la synthèse des informations disponibles et de définir des objectifs en tenant compte des contraintes.

Ces objectifs sont ensuite décomposés en sous-objectifs, production, finance et marketing.

La direction de la production est chargée essentiellement de la gestion des flux matériels entrant et sortant et de leur transformation.

La direction financière est chargée de la gestion des flux financiers ; à la fin de chaque période elle dresse un compte du déficit ou de l'excédent et décide des emprunts à réaliser pour compenser celui-ci ou des investissements et placement à faire pour utiliser celui-là.

La direction marketing enfin est essentiellement chargée de la gestion des flux informationnels entre le marché et l'entreprise. Elle a par ailleurs la charge de la circulation concrète des flux entre ces deux entités, s'assurant de leur bonne coordination.

La description du schéma n° 1 nous donne directement la démarche marketing :

Les objectifs et contraintes de la direction générale sont traduits en objectif et contrainte pour la direction marketing.

Celle-ci grâce à *l'étude du marché* (primat affirmé dans le marketing de l'étude systématique du marché) définit une *segmentation du marché* qui est fonction des comportements des consommateurs.

L'étude de la distribution et de la concurrence permet alors de définir une stratégie marketing comportant :

- *Une politique de produit* : (flux matériel allant de l'entreprise au marché à travers la distribution). Le produit est analysé par le marketing du point de vue de la façon dont il est perçu par le marché.

- *Une politique de prix* (flux financier remontant en contrepartie du précédent) qui est considérée du point de vue de la signification pratique et symbolique du prix pour le marché.

- *Une politique de distribution* qui utilise la connaissance des infrastructures de transports et stockage pour amener le produit au marché. L'analyse du comportement des distributeurs est un élément essentiel de ce volet de la politique marketing.

Enfin d'une politique de communication qui à travers le réseau de vendeurs, les media publicitaires et le réseau de distribution apporteront l'information nécessaire pour que le marché sache que le produit est disponible et les argumentations qui le définissent comme objet du désir du consommateur.

Le schéma de l'analyse système permet de définir le marketing-mix, ensemble des composantes du marketing (produit, prix, distribution, communication).

Il permet de saisir la nécessité de gérer ces flux de façon cohérente et coordonnée de manière à ce que concrètement, sur le lieu de vente, se rencontrent un consommateur désirant, un produit désiré à un prix acceptable, un distributeur bienveillant et une argumentation adaptée.

§ 2. — L'ANALYSE SYSTÈME EST LA CONSTRUCTION D'UN LANGAGE.

Nous voyons que l'analyse système n'ajoute rien au simple bon sens sinon qu'elle l'organise, c'est-à-dire qu'elle construit un langage qui permet de parler d'une réalité complexe.

Cette fonction de construction de langage de l'analyse système est confirmée par son utilisation en informatique.

Dans le schéma précédent nous voyons que *cette approche permet de définir une syntaxe* : les entités sont mises en rapport par des flux, comme les noms sont mis en relation par les verbes. Le langage sera bien construit si toute phrase utile à la gestion peut être exprimée grâce à lui (par exemple : l'entreprise vend son produit à tel segment de marché à travers tel mode de distribution). Cette syntaxe permet de distinguer les phrases bien construites des phrases mal construites. Elle permet également de se placer au niveau d'une entité et d'un flux et de remplacer le mot qui le représente par une longue analyse spécialisée qui jouera le rôle d'une périphrase. *Ainsi la division du travail intellectuel est-elle rendue possible, chacun des cadres de l'entreprise étant responsable d'une périphrase s'inscrivant dans la phrase qui décrit l'action de l'entreprise.*

Les conditions d'existence d'un langage administratif particulier sont bien remplies.

Section 5. — MANAGEMENT PUBLIC ET MACRO-MANAGEMENT

Ayant ainsi défini le management comme un langage, déduit suivant les méthodes de l'analyse système, il nous reste à définir le management public.

Deux solutions s'offrent à nous :

1) L'une, correspondant au sens étroit : le management public comme application du langage du management (approche système) au secteur public défini juridiquement.

2) L'autre correspondant au sens large : le management public comme ce que devient le langage de gestion lorsque l'organisation devient très grande par rapport à son environnement.

La première définition est insuffisante car, comme nous l'avons vu, c'est la distinction même secteur public/secteur privé qui est mal définie. Après avoir considéré quelques analyses socio-économiques contemporaines tendant à définir la limite entre secteur public et privé, nous proposerons une définition du secteur public fondée sur les méthodes de gestion utilisées.

Si nous donnons à ces méthodes le nom de macro-management nous pouvons dire que le secteur public est celui où s'applique le macro-management, que le statut de l'organisation soit public ou privé, qu'elle appartienne à l'économie marchande ou non marchande.

§ 1. — INSUFFISANCE DE LA DÉFINITION ÉTROITE.

La crise de la notion de service public, les variations de statut juridique des organisations, la crise du critère du droit administratif montrent que c'est la notion de secteur public elle-même qui est en question.

On assiste ainsi à une multiplication d'analyse tendant à redéfinir les relations entre secteur public et secteur privé. On peut penser aux analyses de Galbraith portant sur « le nouvel État industriel » et la notion de complexe militaro-industriel, celles de Alain Touraine sur la société post-industrielle, celles de marxistes définissant la notion du capitalisme monopoliste d'État ⁽¹⁾.

Bernard Cazes dans un article récent décrit des analyses nouvelles qui toutes seraient un aspect de la question qui nous occupe ⁽²⁾. Nous examinerons successivement la thèse de *l'État corporatiste* qui se fonde sur les limitations économiques de l'action de l'entreprise privée, et la thèse de la collectivisation de l'économie de position qui se fonde sur la limitation des ressources de l'environnement.

⁽¹⁾ Galbraith John K., *Le Nouvel État Industriel*, Gallimard 1974 ; Touraine Alain, *La Société Post-Industrielle*, Denoël, 1969 ; Baran (Paul A.) et Sweezy (Paul M.).

⁽²⁾ Bernard Cazes, « L'avenir des rapports entre le public et le privé à travers quelques études britanniques. » Document ronéoté.

La thèse de l'état corporatiste (1).

Suivant cette thèse l'État interviendrait directement dans la définition des paramètres essentiels de la gestion de l'entreprise, à savoir les prix, les coûts, le volume de la production et sa structure tout en laissant intactes les apparences juridiques du capitalisme privé.

Selon Bernard Cazes cette position résulterait de quatre hypothèses essentielles, à savoir :

« La concurrence en vue de l'avantage personnel est socialement nocive et doit être remplacée par la coopération en vue d'intérêts communs. »

« L'anarchie du marché, liée au comportement erratique des patrons et des syndicats, doit laisser place à une organisation rationnelle où l'État arbitrerait les conflits d'intérêts. »

« L'intérêt national doit être défendu avec fermeté vis-à-vis des États étrangers et des multinationales. »

« Toutes les ressources du pays doivent être mobilisées au service des finalités collectives explicitement définies. »

Les causes de cette évolution tiendraient :

1) A la concentration des entreprises : le nombre des entreprises qui dominent chaque branche et de celles qui constituent une part significative du produit national diminue.

De ce fait l'État ne peut tolérer sans réagir ni leur disparition ni leur passage sous contrôle étranger. Or, justement, la concentration permet le contrôle par l'État puisqu'il réduit le nombre d'entreprises à contrôler.

2) La baisse des profits qui rend les entreprises dépendante de l'État pour leur financement, celui-ci ayant tendance à dicter des conditions en contrepartie de son aide (par exemple fixation des niveaux de prix).

3) L'innovation technologique doit être maîtrisée du fait de ses effets sur l'environnement et aidée du fait de leur coût très élevé.

4) La concurrence internationale impose un « nouveau mercantilisme ».

Ce scénario coïncide en grande partie avec ce que nous avons décrit de la crise de légitimité de l'entreprise privée. Cependant la solution proposée n'échappe pas (en dépit du caractère privé des entreprises ainsi contrôlées) au centralisme excessif d'un tel système : il ne suffit pas d'être l'État pour définir les programmes optima ainsi que nous l'avons vu lors de l'examen de la crise de légitimité de l'administration.

La thèse de la collectivisation de l'« économie de position ».

Celle-ci, développée par le professeur Hirsch (2), part de l'idée que « la progression du niveau de vie se heurte moins à des limites physiques de l'environnement qu'à des limites sociales de cet environnement. C'est en tenant compte

(1) Jack T. Winkler, « Corporatisme » Archive européenne de Sociologie XVII, 1976, pp. 100-136.

(2) Hirsch (Fred), Social limits of growth. Harvard University Press, Cambridge Mass., 1977, 208 p.

de l'effet sur celui-ci que l'on peut évaluer de façon plus exacte l'utilité d'un bien économique. Ainsi serait distinguée « une économie matérielle » où les gains de productivité conduisent à une diminution des coûts réels et une « économie de position » ou « économie nationale » concernant les « biens, services, professions et relations sociales qui sont à la fois rare en termes absolus et sujets à encombrement dès que l'on étend leur usage ». Avec le développement, ce type d'économie s'étendrait. Elle se caractériserait par les méthodes spécifiques de satisfaction de la demande que sont : les enchères, l'encombrement et le filtrage ⁽¹⁾. *Les enchères* attribuent le bien au plus offrant, à celui dont l'offre a la *position* la plus élevée. *L'encombrement* procède par les heures de pointe, les files d'attente et les nuisances qui dégradent la qualité du bien recherché. *Le filtrage* consiste à définir d'autres méthodes de rationnement que le prix devenu inopérant.

Dans l'économie de position, la concurrence des demandeurs aboutit à des surenchères sans bénéfice pour la collectivité : cela est dû au fait que le jeu économique devient un jeu à somme nulle ou négative qui exaspère les conflits. Ainsi ce secteur serait-il le lieu principal de l'intervention de l'État.

Ces deux thèses rejoignent les analyses poursuivies au chapitre précédent sur la crise de légitimité de l'entreprise privée, la première tirant les conséquences des contradictions de l'ancien système de légitimité et la seconde esquissant une solution issue de la rhétorique de l'environnement. Par là, elle se rapproche du point de vue qui permet de définir le macro-management.

§ 2. — LE MACRO-MANAGEMENT OU MANAGEMENT PUBLIC AU SENS LARGE.

Un des concepts essentiels de l'analyse système est celui d'environnement. C'est de lui que le système tire ses ressources, c'est à travers lui qu'il réalise ses objectifs. Nous voudrions proposer qu'à chaque phase de l'évolution du système de légitimité de l'entreprise correspond un type de relation à l'environnement et un type de gestion : le système libéral proprement dit, le management, le macro-management.

En énonçant les caractéristiques de ces trois étapes nous suivrons en particulier l'analyse de Emery et Trist sur le « texture causale de l'environnement de l'organisation » ⁽²⁾.

a) Le principe de l'entrepreneur.

Dans l'ancien système de légitimité, l'entreprise est caractérisée par le fait qu'elle est infiniment petite par rapport à son environnement.

Celui-ci est caractérisé par la *concurrence pure et parfaite* qui à son tour suppose que les entreprises-atomes se rencontrent dans un milieu où les divers acteurs agissent en quelque sorte au hasard : le hasard de leurs préférences. Ce n'est en effet que par l'intermédiaire du marché que la concurrence se manifeste effectivement à l'entrepreneur. C'est sa main invisible qui le punit ou le récompense.

⁽¹⁾ En anglais : Auction, Crowding and Screening.

⁽²⁾ F. E. Emery et E. L. Trist, « The causal texture of organizational environments », *Human Relations*, vol. 18 (1965), pp. 21-32. Aussi paru dans « Systems thinking », *Selected Readings* Edited by F. E. Emery, Penguin Books, 1969.

De cela il résulte deux conséquences du point de vue de la gestion.

- L'entreprise étant petite, la division du travail intellectuel nécessaire à sa direction y est très limitée. Elle ne nécessite pas encore l'articulation du langage managérial. La comptabilité générale résume de façon suffisante les paramètres du système entreprise.
- Du fait de la toute puissance du marché, *l'entreprise ne connaît pas la distinction entre tactique et stratégie*. Comme un esquif sur la mer qui serait trop peu puissant pour atteindre la terre, stratégie et tactique se confondent et se résument en un seul mot : flotter. C'est la main invisible du marché qui définit les finalités du système global.

b) Le management.

Quand l'entreprise grandit suffisamment par rapport au marché on assiste au développement du système symbolisé par les lois anti-trust.

Désormais les entreprises ont une taille telle que leurs décisions affectent le système dans lequel ils baignent. *C'est ce nouveau rapport à l'environnement que symbolise en marketing la notion de part de marché*. Cependant le pouvoir de l'entreprise reste suffisamment limité pour pouvoir être perçu par le public dans les catégories de l'entreprise libérale grâce à la garantie (symbolique) des lois anti-trust. Cela signifie que si les entreprises doivent tenir compte des limites du marché les individus qui le composent ont toujours le sentiment que les produits sont offerts par « des individus s'adonnant à l'achat et à la vente sur un marché libre » (1).

Pendant cette période la relation entre l'entreprise et le public est médiatisée totalement par les produits offerts. L'entreprise conçoit le marché comme un ensemble de besoins à satisfaire par des produits et le marché ne considère l'entreprise que du point de vue des produits disponibles. Cela permet à la firme de se fixer des objectifs essentiellement quantitatifs. L'entreprise est suffisamment grande pour avoir une commune mesure avec le marché (la part de marché) ; mais elle n'a pas un effet suffisamment déterminant sur cet environnement pour ne pas pouvoir le concevoir comme potentiellement infini.

De là résultent deux conséquences pour la gestion :

- *L'entreprise à une taille suffisante pour que la coopération entre ses cadres suppose la division du travail intellectuel*. Le management comme langage permettant cette division du travail de direction de l'entreprise se développe. On assiste au développement des Business School aux USA, tandis que paraît en France le traité d'administration générale de Fayol (2).

- *Du fait de la croissance relative de l'entreprise par rapport à son environnement se constitue la différence entre tactique et stratégie*. Pour reprendre l'analogie utilisée plus haut : le navire-entreprise est désormais suffisamment puissant pour atteindre un port, son action pourra se définir suivant les deux dimensions désormais distinctes de la tactique (flotter) et de la stratégie (se diriger vers un port). Cette situation correspond à ce qu'en économie on nomme la *concurrence monopolistique*.

(1) Thurman Arnold, *op. cit.*

(2) Notons également que les écoles de commerce française se développent à partir de la fin du XIX^e siècle ; en 1881 a lieu la création de l'École des Hautes Études Commerciales.

Lorsque la taille des entreprises par rapport à l'espace disponible augmente encore il leur faut développer des stratégies qui tiennent compte des autres entreprises. L'entreprise se trouve alors face à une *concurrence oligopolistique*. Souvent cette concurrence a lieu entre groupes d'entreprises s'affrontant. Dans ce cas viennent s'adjoindre entre la stratégie du groupe qui sera définie directement en fonction des concurrents, et la tactique définie comme la sélection d'actions immédiates un niveau intermédiaire que Emery et Trist nomment le niveau des *opérations*. Pour reprendre l'analogie déjà proposée on distingue le *niveau de la stratégie* qui définit les moyens d'obtenir les places convoitées au sein de chaque port pour les embarcations de l'escadre sachant que d'autres groupes les convoient, les *opérations* qui consistent à définir la route suivie par chaque navire en fonction de cette stratégie et la *tactique* qui se centre sur le fait de faire flotter à chaque instant les unités de cet ensemble.

Désormais ce n'est plus la main invisible qui fixe le destin providentiel du système d'ensemble. La politique générale, branche du management centrée sur la stratégie fait du *désir des dirigeants* un élément central de celle-ci.

c) Le macro-management.

De l'équilibre entre la taille des entreprises ou plutôt des groupes et l'étendue de l'environnement naturel et social résultent un certain nombre de conséquences :

- 1) L'environnement apparaît limité.
- 2) Le pouvoir de l'entreprise devient visible.
- 3) La relation entre l'entreprise et les clients ne peut plus être médiatisée complètement par les produits.
- 4) L'action de l'entreprise transforme son environnement de façon qualitative.
- 5) L'entreprise doit gérer sa relation avec le public en faisant approuver ses objectifs à travers celle-ci.
- 6) Ceci conduit à une remise en cause constante des objectifs de la firme : l'objectif de la firme devient de développer des objectifs acceptables par l'environnement.

Définition.

Nous proposons d'appeler macro-management, ou management public au sens large ce que devient le management d'une organisation lorsque le public (et non seulement le marché de celle-ci) prend conscience du fait qu'il est l'objet du management de cette organisation.

Ou encore le macro-management ou management public au sens large est ce que devient le management lorsque le public prend conscience de l'effet de l'action de l'organisation sur son environnement économique et social.

Les conséquences de cette définition.

Elles tiennent à la spécificité du feed back lorsque environnement et organi-

sation sont de pouvoir comparable (1). On peut considérer successivement le rapport de l'organisation à son environnement spatial (écologie) à son environnement social (public) et au temps, dans la mesure où son objectif est de durer.

— *Dans son rapport à l'espace* le management doit désormais tenir compte de l'aménagement du territoire et de l'écologie.

— *Dans son rapport au public* le management doit tenir compte de l'image institutionnelle de l'organisation, de son acceptation par le public en un mot de sa légitimité. Celui-ci devient son objectif central.

— *Dans son rapport au temps* le management doit se situer dans une référence au long terme. L'accélération des transformations scientifiques, technologiques et sociales qui sont le produit autant que la cause de la croissance des organisations conduit à raccourcir l'horizon du long terme. *On notera le paradoxe, qui veut que le progrès nécessite des investissements à très long terme tandis que l'environnement change à des termes de plus en plus rapprochés rendant la prévision plus nécessaire et moins possible.*

Les caractéristiques du macro-management

Le macro-management ainsi défini possède un certain nombre de caractéristiques propres. C'est un *management réflexif* c'est-à-dire qu'il doit réfléchir à ses propres finalités : l'objectif doit non seulement pouvoir être réalisé ; il doit être approuvé par l'environnement. De fait le véritable objectif devient la légitimité de l'organisation.

C'est le management d'une relation. L'organisation devient plus prestataire de service que vendeur d'un produit. Ce qu'il convient de gérer c'est une relation de confiance avec les usagers du service rendu.

C'est le management du pouvoir visible. Il implique donc une *politique dirigée sur l'ensemble du public* tenant compte des formes d'organisation de celui-ci. Les associations de consommateur sont la préfiguration de ce genre de médiation entre l'organisation et le public. Dans le cas de plus en plus fréquent ou une entreprise ou un groupe d'entreprises livre un *ensemble marchandise* (2) elle doit situer son action par rapport aux forces en présence dans la population concernée.

Il implique une politique de communication contrôlant que la légitimité de l'organisation est bien reconnue.

Notons qu'il y a un moyen assez précis pour mesurer le caractère visible du management : il s'agit de l'apparition de la firme dans les articles de la presse non professionnelle. Nous donnerons de nombreux exemples de ce fait dans le prochain chapitre. Qu'il suffise ici de considérer l'exemple de Manufrance.

(1) On peut noter que pour qu'il y ait développement d'un conflit il faut que les parties en présence aient des pouvoirs comparables. L'entreprise libérale par exemple est soumise au marché ; dans la situation que nous examinons les conditions d'un conflit sont remplies, la tâche de l'entreprise devient de faire admettre l'usage qu'elle fait de la part de pouvoir dont elle dispose.

(2) Un ensemble marchandise est un complexe de produits interdépendants et indissociables avec un montage financier, tels que les stations de sport d'hiver, les villes nouvelles, une tour, le métro, les réseaux de télécommunications, les centrales nucléaires, un centre commercial, etc... Voir Bellon Bernard « De l'Interconnexion des filières aux ensembles marchandises » Communication Présentée aux Rencontres Nationales de l'A.D.E.F.I., CERCA, Université de Paris VIII, 1978.

L'épais dossier qu'il est possible de constituer à partir de la presse quotidienne sur le devenir et la politique de Manufrance donne une idée de la réalité à laquelle renvoie la notion de pouvoir visible. De même l'intervention du Ministère de l'Industrie et de la municipalité de St-Etienne au côté de groupes privés illustre le fait que la distinction entre privé et public peut s'estomper lorsque le management devient visible.

La politique de *communication externe* suppose que les membres de l'organisation soient au moins aussi informés que le grand public du fonctionnement de l'organisation. Elle implique donc une politique de « communication interne » cohérente avec la première.

Ceci est cohérent avec la logique de l'analyse système : lorsque l'organisation croît jusqu'à avoir un effet déterminant sur son environnement, *la distinction entre les variables externes et les variables internes du système s'estompe*.

Du point de vue des techniques du management ce développement nouveau de l'information externe modifie le fonctionnement de la fonction *marketing*, tandis que ceux de l'information interne modifient le *contrôle de gestion*.

Les réflexions actuelles sur l'identité de l'entreprise répondent à cette nouvelle optique du management privé (1).

La main invisible ne guide plus le système, le désir des dirigeants n'a plus pleine légitimité pour le faire ; désormais les finalités doivent être acceptées par l'environnement social. Une stratégie institutionnelle visant la légitimité de l'organisation vient couronner l'édifice formé par les stratégies oligopolistiques, les opérations et les tactiques (2).

CONCLUSION

Le management public au sens large, le macro-management, concerne aussi bien le secteur privé que le secteur public. Son champ d'applications est déterminé par la situation de l'organisation par rapport à son environnement.

Du point de vue du secteur public administratif le macro-management peut apparaître comme un langage d'appoint dont il peut être fait usage chaque fois que les autres langages ne peuvent plus fonctionner de façon satisfaisante. Ce nouveau langage a pour fonction de boucher les trous des raisonnements juridiques ou économiques, de réaliser une sorte de « stoppage conceptuel » lorsque le langage administratif traditionnel n'y suffit plus. De même que la nature a horreur du vide — l'administration a horreur de manquer de mots pour décrire son action.

Par rapport à l'analyse système déjà importée dans l'administration le *macro-management* se différencie en ce qu'il *se limite résolument à la gestion d'un sous-système*. En effet, *le macro-management ne se conçoit que fortement enraciné dans une réalité organisationnelle*. Il s'agit donc d'une démarche qui

(1) Pouvoir et Identité : Larçon (Jean-Paul), Reitter (Roland), Nathan 1969, 175 p.

(2) Quant à l'analogie maritime déjà utilisée peut-être, elle peut être prolongée en ajoutant la pollution qui transforme les océans. Désormais, quels que soient les objectifs poursuivis par ailleurs par les flottes en présence, ils doivent tenir compte de l'effet de leur action sur leur environnement physique et social.

obéit à un principe de rationalité limitée. Mais la contre-partie du renoncement à l'optimisation globale au niveau de la société toute entière est de le rendre plus concrètement utilisable, dès qu'un sous-système organisationnel est bien identifié.

Le secteur public ne reçoit pas le management « tout cru » du secteur privé. On peut penser que les procédures développées dans le secteur public préfigurent celles qui seront de plus en plus utilisées dans le secteur privé. De fait, il y a interpénétration des méthodes de gestion ⁽¹⁾. Le secteur privé apprend actuellement à gérer les sous-systèmes dont il a la charge en tenant de plus en plus compte de la marche du système global.

Le macro-management s'oppose donc à ce que l'on pourrait appeler le micro-management, ou management au sens habituel, comme la macro-économie s'oppose à la micro-économie ⁽²⁾.

Dans le chapitre suivant nous allons définir l'extension du domaine d'application du concept que nous venons de définir.

⁽¹⁾ Par exemple les indicateurs sociaux ont d'abord été produits par les administrations avant de figurer dans les bilans sociaux des entreprises.

⁽²⁾ Que l'évolution actuelle induise la prise de conscience de la nécessité de nouvelles analyses adaptées à la gestion des grandes organisations, on peut en voir une confirmation dans le développement de la « méso-économie » ou économie politique appliquée aux très grandes organisations. Cette réalité nouvelle appelle des néologismes et le terme méso-analyse s'insère entre la micro et la macro-économie. Voir Marchesnay (Michel) : « La Méso-analyse : Propos d'Étape » document ronéoté ERFI, Montpellier, 1978.

Extension du management public : une logique pour tous et non pour tout

PLAN DU CHAPITRE

Section 1. — Conditions d'application du management public.

§ 1. — Délimitation.

§ 2. — Identification.

Section 2. — Critiques faites au management.

§ 1. — Le problème de la compatibilité entre management et secteur public.

§ 2. — Critiques faites de l'application du management dans le secteur privé.

Ayant ainsi défini le management public ou macro-management d'une façon indépendante du secteur auquel il s'applique, il nous reste à considérer dans quelles circonstances il peut être effectivement appliqué tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Nous avons défini le macro-management comme l'application du langage de l'analyse système à la direction de certains sous-systèmes, ces sous-systèmes tenant compte du fait qu'ils sont perçus comme agissant sur leur environnement social. De là se déduisent deux conditions d'application :

1) *Il faut pouvoir délimiter le sous-système à gérer*, c'est-à-dire pouvoir répondre à la question : qui peut-il être ainsi géré. Nous verrons qu'elle concerne aussi bien des organisations privées que publiques, autant des organisations déjà

délimitées (entreprise privée ou publique) que des sous-systèmes perdus dans le « magma administratif ». Dans ce cas la délimitation du sous-système devient la première étape de la démarche managériale. *En tout état de cause il ne peut y avoir management que si une organisation est définie concrètement, ses frontières clairement délimitées*, son nom — qui en fait un sujet responsable de l'action économique et sociale — attribué.

2) *Il faut que cette organisation soit identifiable*. On dit : « pour vivre heureux vivons cachés ». Si cet adage vaut aussi pour le management, alors le macro-management marque la fin d'un âge d'or. Désormais les organisations publiques et privées ne peuvent plus se légitimer par le simple jeu des institutions légales qui définissaient les règles du jeu économique. Il leur faut se faire connaître, reconnaître et approuver par le public.

D'ores et déjà de nombreuses organisations (non seulement publiques ou privées, mais aussi grandes ou petites) essaient d'utiliser les moyens offerts par l'acquisition d'une identité sociale qui leur donne un poids institutionnel et leur attribue une sorte de citoyenneté. Pour cela, les petites organisations doivent se regrouper en syndicats professionnels ou branche économique. *Le macro-management est ce que devient le management lorsque l'État économique et social est dominé par des citoyens organisés ou plutôt par des organisations-citoyennes*.

Mais si nous avons pu ainsi *définir* l'extension du macro-management, montrant la place qu'il occupe pour répondre à la crise de *légitimité* des *organisations*, nous n'avons pas encore montré tout à fait que le management lui-même était assuré de sa propre légitimité.

Or, dira-t-on, le management connaît lui aussi de nombreuses critiques. Comment peut-il alors apporter une légitimité à qui que ce soit ?

Pour répondre systématiquement à ces objections nous traiterons séparément :

1) Les critiques faites à l'utilisation du management dans le secteur public qui s'adressent essentiellement à son inadaptation aux conditions de fonctionnement de celui-ci :

- a) parce que l'administration n'a pas de clients,
- b) parce que ses objectifs ne sont pas facilement quantifiables,
- c) parce qu'elle connaît des contraintes budgétaires et statutaires incompatibles avec le management.

2) Les critiques relatives à l'utilisation du management dans le secteur privé. En effet le marketing et le contrôle de gestion font l'objet de critiques de la part du public et il importe de comprendre la nature de ces critiques pour en déduire si elles mettent en cause ou non la légitimité du management.

De tout cela il ne saurait résulter une conclusion normative, triomphaliste et non problématique. Nous pensons pouvoir montrer que si le management est et sera une logique pour tous, c'est-à-dire un des langages dont tout responsable d'organisation aura besoin, elle ne saurait être une logique pour tout : il ne fait que prendre sa place parmi d'autres langages qui permettent communication et action au sein des organisations.

Section 1. — CONDITIONS D'APPLICATION

Si nous suivons la définition que nous avons donnée de l'analyse système (description d'une réalité complexe à l'aide de « ronds » et de « flèches ») nous pouvons en déduire immédiatement que la première condition pour pouvoir l'appliquer, c'est de définir des « ronds », des entités. Après avoir considéré les questions relatives à la délimitation de l'ensemble à gérer, nous examinerons la partie de la condition qui marque la différence essentielle entre management et macromanagement : le caractère visible, identifié par le public de l'organisation.

§ 1. — DÉLIMITATION.

Toute organisation est définie par une frontière qui permet de distinguer ce qui est à l'intérieur d'elle de ce qui est à l'extérieur. Ainsi devrait-il être facile de délimiter une organisation en reprenant le tracé de cette frontière. De ce point de vue il convient de distinguer les cas où l'organisation est déjà délimitée et ceux où elle est perdue dans le « magma administratif ».

L'administration apparaît en effet comme une masse énorme et complexe dont il est difficile de reconnaître les parties. Lorsque les ministères changent de limites, ils s'échangent services et bureaux qui se trouvent rattachés à de nouveaux organigrammes, dont la connaissance constitue en soi une science homogène pour qui y est extérieur, hétérogène, voire parfois balkanisée pour qui est à l'intérieur. Toujours en réforme et changement et cependant toujours stable et gardienne de la continuité, l'administration apparaît comme une masse organisationnelle complexe : le premier talent de qui la gère n'est-il pas d'en connaître les rouages ? (1). Nous verrons que cependant l'administration peut être l'objet de délimitations qui permettent de lui appliquer la démarche gestion.

a) Ce qui est déjà délimité.

Par définition tout ce qui est entreprise privée ou publique est délimité et de ce fait même répond à la première condition d'applicabilité du macromanagement. Pour appuyer notre argumentation nous prendrons ici des exemples d'application. C'est souvent dans la presse, qui rend de plus en plus visible le management (2), que nous trouverons ces exemples. Ceux-ci concernent les entreprises privées, les secteurs menacés par la nationalisation, mais aussi paradoxalement les petits commerçants et de plus en plus un nouveau secteur dit d'économie sociale.

(1) Notons que des problèmes semblables interviennent dans les constitutions de grands groupes et agglomérats d'entreprises nationaux et internationaux. Ainsi là encore il ne s'agit pas d'une caractéristique exclusive de l'administration comme telle.

(2) Sur ce point voir le paragraphe 2 plus bas.

1° *Les grandes entreprises privées.*

Des entreprises citoyennes :

1 — *Quand Ricard et Gaumont légitiment leur action.*

Exemple 1 : Société Ricard :

Une publicité de la Société Ricard (1) sur une double page annonce « La Société Ricard investit, achète, emploie ». Suit une argumentation pour montrer :

1) que Ricard permet l'emploi de 10 000 agriculteurs et développe la culture du fenouil pour remplacer l'anis étoilé en provenance d'Extrême-Orient ;

2) que Ricard exporte et permet de limiter les importations sur le marché du long drink ;

3) qu'elle fait marcher l'industrie du verre, du carton, voire les producteurs des 250 véhicules automobiles achetées chaque année ;

4) qu'elle fait travailler les artisans et la PME, que la grande entreprise est donc l'amie des petites : « couturières, tonneliers, cuisiniers et de nombreux artisans travaillent pour Ricard. Ainsi les 26 millions de km parcourus par an par les représentants de Ricard font un chiffre d'affaires non négligeable pour les restaurants et hôteliers », etc... ;

5) que par la fiscalité très lourde (73,44 % du prix de vente) Ricard contribue pour 1 milliard au budget de l'État mais doute... qu'un taux aussi élevé de taxe soit efficace pour combattre l'alcoolisme.

Cet exemple montre un effort notable pour situer une entreprise dans son environnement et la légitimer ainsi, en dépit peut-être des attaques dont un producteur de boisson alcoolique peut être l'objet de la part de certains secteurs du public ou de l'administration.

Exemple 2 : Gaumont :

Une page du Monde du 22 mai 1979 faisait le point de la politique de la firme Gaumont. Le journal résumait ainsi la situation : « Contestée par ceux qui lui reprochent son « hégémonie », Gaumont estime que, face au marché mondial, ses moyens restent notablement insuffisants. » Seule société intégrée (production, distribution, exploitation), Gaumont est accusée de jouir d'une position dominante dans l'industrie du cinéma. A cela la firme Gaumont ne répond pas uniquement par l'argument de la concurrence mondiale, ce qui ne suffirait apparemment pas. C'est par sa politique de produit que la firme semble vouloir fonder sa légitimité. « Gaumont... joue de la profession de foi et proclame à tout vent une mission sacrée : sauver le cinéma français. » Pour cela la firme entend concilier la création et l'argent par la division en deux secteurs : l'un consacré au cinéma commercial traditionnel, l'autre au cinéma de création. Le financement de jeunes cinéastes peu connus ou de grands cinéastes peu commerciaux (« Le Messie » de Rossellini, « Perceval » de Rohmer) de haute valeur culturelle (« Le Don Juan » de Losey) font pendant au cinéma de divertissement dont les profits sont plus assurés. Que ces œuvres soient susceptibles de faire du profit ou non, elles tendent à démontrer que la puissance de Gaumont est au service d'objectifs socialement acceptables par son environnement. En ce sens, elles pré-

(1) Le 11 juin 1979, Le Matin.

figurent (en même temps qu'elles expriment une segmentation du marché en deux segments distincts) une politique de produit visant la légitimité de la firme productrice. C'est du reste ce que montre le compte rendu d'un rapport administratif sur les difficultés de la concurrence dans la distribution cinématographique ⁽¹⁾ dominée par trois groupes : Gaumont - Pathé, U.G.C. et Parafrance. Ce rapport qui se révèle indulgent pour le G.I.E. (Groupement d'Intérêts Économiques), Gaumont - Pathé explique « c'est le rôle directeur joué par Gaumont dans la production cinématographique qui incite le plus à conclure à un bilan positif ». Dominique Ponchin écrit plus loin : « voilà en somme Gaumont gracié pour bons et loyaux services... Chez Gaumont on s'en félicite discrètement : n'est-ce pas après tout la juste récompense de l'image de marque que la maison s'est donnée ? ». « Notre G.I.E. est peut-être illégal », commente satisfait l'un des dirigeants de la firme, « mais il est légitime ».

Exemple 3 : Quand la distribution prend le public à témoin.

Une véritable révolution des structures économiques a eu lieu dans le domaine de la distribution. Ses conséquences sociales sur le petit commerce ont été suffisamment fortes pour donner naissance à des forces politiques (Poujade, Nicoud, Royer, etc...) et donner lieu à de nombreux conflits comme ceux qui opposent les libraires et la FNAC, les petits commerçants et les chaînes de distributions lors de l'installation de nouvelles grandes surfaces. C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier certaines actions publicitaires telles celles de Darty et celles de Carrefour. Sans sous-estimer le caractère précisément « publicitaire » de ces actions, il convient de reconnaître l'idée naissante d'une institutionnalisation de la politique commerciale de ces firmes, ne serait-ce que parce que les thèmes de ces campagnes concernent la légitimation de la puissance du distributeur par le droit ou par les chiffres.

Dans les deux cas, ils montrent que la gestion de l'entreprise devient gestion d'une relation et que de la qualité de cette relation, le public est pris à témoin.

DARTY :

Le premier rapport de droit proposé était le « Contrat de Confiance » Darty. Par cet engagement le distributeur accepte donc de se contraindre, montrant que sa puissance est mise au service du client et que celui-ci peut avoir confiance. (Dans l'exemple de Gaumont, l'un de ses directeurs proclamait dans le même esprit : « la puissance n'est pas forcément le mal ».)

Le thème d'un jeu concours ⁽²⁾ est intéressant en ce qu'il développe ce thème de la confiance en l'associant non plus au contrat mais à une procédure de vote. Il s'agit d'une opération « Question de Confiance » où les acheteurs de télévision couleur chez Darty sont invités à classer une liste de 10 questions relatives aux conditions de vente et d'après-vente, *liste établie par l'Institut National de la Consommation* et classée par un panel de journalistes spécialisés dans le domaine

⁽¹⁾ Voir l'article de Dominique Ponchin, Le Monde du 19 mai 1979, « Comment limiter les risques de la concurrence ». Compte rendu du rapport de M. André Marc Delocque Foucaud fait pour le compte de la « Commission de la concurrence et des prix ».

⁽²⁾ Voir Le Matin de Paris, 8 janvier 1979.

de la consommation. Seront gagnants ceux dont le classement se rapprochera le plus de celui des journalistes. Le bulletin réponse doit être déposé dans une urne.

Ainsi le vote de confiance devient « thème publicitaire ».

CARREFOUR :

Après avoir réussi une des plus importantes campagnes de « récupération du consumérisme » avec les « produits libres » et lancé ainsi une nouvelle marque de distributeur sans marque (!) Carrefour a fait un pas de plus vers le public. En commun avec l'IFOP, il lance « l'indice des économies » véritable contrôle public des prix par la mesure du prix de 430 produits dans 200 magasins à grande surface. C'est la légitimité de l'IFOP (son directeur général figure sur les affiches de Carrefour et sa signature termine le texte de l'annonce) qui est ainsi utilisé : son impartialité est garante de la vérité de l'opération et, là encore, le puissant groupe de distribution se soumet au verdict du public : « bien qu'il s'agisse là d'une opération publicitaire, on ne saurait sous-estimer le fait qu'elle porte en germe l'idée qu'un grand groupe de distribution peut exister à condition d'être contrôlé par des sondages de prix réguliers, rendus publics.

2° Les groupements d'entreprises et actions au niveau d'une branche d'activité économique.

Le macro-management n'est pas réservé à la grande entreprise ! En effet, dans un système concurrentiel, les formes de l'action sont déterminées par les modes d'action des plus puissantes. Dans le secteur commercial, par exemple, une campagne lancée à l'initiative de la Chambre de Commerce de Paris, est largement reprise à travers la France et a permis de voir des affiches chez de très nombreux commerçants, qui « positionnaient » le commerce indépendant dans son ensemble. La qualité et la personnalisation de l'accueil, la compétence du petit commerçant et son rôle de conseil sont les axes essentiels de cette campagne qui permet au commerce indépendant de lutter contre les grandes surfaces en développant un « retailing-mix » ⁽¹⁾ adapté. Cette campagne est fondée sur un effort de légitimation du petit commerce : celui-ci existe parce qu'il rend des services que les grandes surfaces ne peuvent rendre.

De façon générale, les campagnes collectives sont toutes des exemples d'application du marketing à la défense d'un secteur économique. C'est sans doute à leur caractère de management public qu'elles doivent de bénéficier à la télévision de tarifs préférentiels : en défendant une profession, c'est un objectif social et non seulement économique qui est poursuivi.

Ce sont parfois les professions qui sont amenées à prendre la parole publiquement par les media pour défendre leur légitimité. Ainsi les pharmaciens ont-ils, de façon semblable au commerce indépendant, développé des campagnes pour mettre en valeur leur rôle dans la santé publique. Ceci répondant tant aux critiques adressées au fait de vendre parfumerie et médicaments dans des mêmes locaux qu'aux critiques adressées à la sur-consommation de médicaments. Ces critiques initiées par des membres éclairés du public (médecins comme Pradal ⁽²⁾)

⁽¹⁾ Il s'agit du marketing-mix appliqué au distributeur. Voir Mercator. 2^e éd. Dalloz 1979.

⁽²⁾ Le Monde du 27 mars 1979.

ou sociologue comme Dupuy et Karsenty (1)) ont été reprises par l'administration qui a désigné un groupe d'étude sur le gaspillage de médicaments. Elles ont suscité des réactions de la part de l'industrie pharmaceutique et des pharmaciens. Nous en donnerons deux exemples :

1) Le dictionnaire Vidal, dont le texte était établi par les firmes pharmaceutiques elles-mêmes, fait désormais appel à des experts officiels pour assurer une plus grande objectivité de ses articles.

2) La Fédération des Syndicats Pharmaceutiques de France a considéré que « les vitrines des officines témoignent trop souvent de l'aspect commercial de la profession » (2). Pour lutter contre cette tendance, elle organise un prix « d'information vitrine » décerné par un jury comprenant des représentants de la profession, du ministère de tutelle et de personnalités concernées par les problèmes de la santé, de la consommation et du monde des arts. Cette action visant à modifier l'image de marque du pharmacien est inspirée par un sondage suivant lequel 59 % du public considère que les informations contenues dans les vitrines des pharmacies sont inintéressantes.

On peut encore considérer l'exemple d'une profession argumentant du point de vue de l'Intérêt National. Le Comité Inter-Professionnel des Productions Saccharifières publie le message suivant (2) :

« La France n'a pas de pétrole mais elle a son agriculture... 1978 : la moitié du sucre est exporté. Le sucre paye 10 % de la facture pétrolière... 1979 : cette richesse agricole est en péril ! Faudra-t-il fermer une sucrerie sur deux ? » Suit une argumentation pour la défense des « principes du traité de Rome ».

Ainsi le macro-management touche-t-il non seulement des grandes entreprises bien délimitées mais encore des groupements d'entreprises et de professionnels. Peut-être que dans le monde actuel, avoir accès aux possibilités d'action du macro-management soit directement, soit en se regroupant, devient une condition de survie des secteurs économiques et sociaux.

3° *Menaces de nationalisation, légitimité et macro-management.*

La contestation de la légitimité de l'entreprise peut conduire à la nationalisation, c'est-à-dire à un changement radical de système de légitimité (3).

Si l'hypothèse de la réalité de la crise de légitimité est vérifiée, les entreprises et les secteurs qui ont été menacés de nationalisation et qui l'ont évité par le vote de 1978 devraient avoir développé des stratégies de légitimation.

Cela semble réalisé dans la plupart des cas :

— la sidérurgie a de fait été nationalisée. Sa crise de légitimité semblait liée à l'incapacité de dégager des profits et au montant très élevé des prêts accordés par l'État pour financer leurs investissements (Plan sidérurgique) ;

— l'État a pris une participation de 21 % dans la société des avions Marcel Dassault - Breguet Aviation, actions dotées du droit de vote double (voir « Le Monde », 1^{er} janvier 1979). Là encore c'est « le soutien du développement des programmes de la société » par l'État qui justifie cette mesure ;

(1) Le Monde du 27 mars 1979.

(2) Le Matin du 12 juin 1979.

(3) Voir chapitre 1, p. 13.

— le secteur de l'industrie pharmaceutique se trouve au centre du débat sur les dépenses de santé. La surconsommation de médicaments est mise en cause non seulement dans les études de sociologues (comme dans l'invasion pharmaceutique de Dupuy et Karsenty ⁽¹⁾) mais par le Ministère de la Santé qui a désigné en 1979 un groupe d'étude présidé par le professeur Simon pour étudier le gaspillage de médicaments ;

— le secteur bancaire a fait l'objet d'un rapport administratif que beaucoup jugent révolutionnaire ⁽²⁾.

Parmi les mesures évoquées on notera :

— la décentralisation des grandes banques nationales en constituant soit des divisions autonomes avec un directeur général résidant, soit des filiales à 100 %, soit des filiales avec participation en particulier des régions. Leur organisation ressemblerait alors à celle du Crédit Industriel et Commercial ou des Banques Populaires ;

— l'amélioration des relations entre des banques et les PME. Le rapport contient des critiques vives à l'égard du comportement des banquiers : les plafonds de crédits devraient être fixés par écrit, les taux devraient tenir compte des agii supplémentaires résultant du calcul des « jours de valeur », et l'écart entre les taux pratiqués devrait être limité et en tout cas ceux-ci ne devraient pas dépasser le taux légal de l'usure ;

— la commission suggère de généraliser à l'ensemble des Caisses d'Épargne ordinaires le statut de celles d'Alsace-Lorraine. Ceci leur donnerait une autonomie accrue par rapport à la Caisse des Dépôts et Consignation.

Le cas de Rhône-Poulenc :

La société Rhône-Poulenc a choisi de définir une politique active de communication avec le public. La direction générale consacre une partie importante de son temps aux relations avec l'environnement. En effet, il faut faire accepter les mutations rendues nécessaires par la crise du textile. Le secret des décisions crée la méfiance. Mais une explication publique associée à une information interne coordonnée suppose une modification importante dans la conception de l'exercice du pouvoir dans l'entreprise : en particulier cela suppose que les objectifs proclamés soient approuvés par l'environnement. Ainsi le 2 février 1979, dans le journal « Le Monde », paraissait une pleine page de publicité intitulée « Rhône-Poulenc : le plan textile un an après ». Suit un exposé de la politique menée depuis 1975, date du 1^{er} plan textile. Ainsi l'entreprise peut-elle formuler un plan sectoriel comme le Ministère de l'Industrie (par exemple le « plan papier ») et le soumettre à publicité, cherchant ainsi à obtenir pour son action l'approbation du public.

Nous trouvons là une conception de l'entreprise qui se rapproche de la notion de service public. Si la rentabilité est recherchée, il semble que l'entreprise désire se légitimer essentiellement par le fait que la France doit avoir une industrie textile.

⁽¹⁾ Édition du Seuil.

⁽²⁾ Le Monde, 10 avril 1979 : « Le rapport Mayoux sur la décentralisation bancaire une véritable bombe. »

Toutes les entreprises concernées n'ont pas réagi de façon aussi active, soit qu'elles n'en aient pas éprouvé le besoin, soit qu'elles n'en aient pas eu le goût. Cependant, la presse fait une large part à l'évolution dans les grandes entreprises montrant qu'elle estime que désormais les stratégies de ces sociétés sont des « événements » journalistiques. Ainsi le journal *Le Monde* a-t-il fait paraître une série d'articles couvrant une pleine page sur la façon dont les « grandes entreprises » ont réagi à la crise (1). Il semble que l'évolution doit rendre de plus en plus difficile à une grande entreprise de ne pas avoir une politique visant à assurer sa légitimité (2).

4° *Les entreprises publiques, les services publics industriels et commerciaux et le macro-management.*

Le rapport Nora a marqué un tournant dans la façon de considérer les entreprises publiques. Efficacité et bonne gestion devenaient des critères aussi importants que celui plus général de service public. Ainsi les méthodes de management ont fait leur entrée dans cette partie du secteur public et il en sera traité dans la seconde partie de cet ouvrage. Ce qu'il importe de noter ici, c'est que si l'introduction du management avait pour fonction de légitimer ces organisations, il ne saurait le faire de façon efficace qu'à condition d'adopter le point de vue du macro-management, à savoir que l'objectif de telles organisations est d'assurer la légitimité de leur activité. Parfois en effet, l'on a pu comprendre l'introduction des méthodes modernes de gestion comme une privatisation ou comme un abandon du service public. Parfois même certains responsables d'entreprises publiques épris d'autonomie vis-à-vis du gouvernement ont pu paraître jouer la carte de la rentabilité à travers une politique agressive centrée sur un certain nombre de produits. Ce serait ignorer que toute organisation de cette taille, qu'elle soit privée ou publique, ne peut plus médier ses relations avec l'environnement social uniquement à travers ses produits. Ce faisant, également, ce serait négliger l'avantage que représente du point de vue de la légitimation de l'organisation le fait d'être un service public.

5° *Les organisations à but non lucratif.*

On assiste de nos jours à la multiplication d'organisations à but non lucratif prenant en charge des objectifs sociaux ou culturels. Leur développement a souvent lieu dans le cadre du statut des associations de la loi de 1901. Parce qu'elles sont au départ le produit de l'initiative de quelques personnes, elles ont pu être, pendant longtemps, gênées par des méthodes empiriques et dirigées par leurs responsables sans un contrôle très détaillé de leur activité. Au fur et à mesure que

(1) Voir *Le Monde*, 8 mai 1979, « Pechiney-Ugine-Kuhlmann : la fin de l'orage » ; et le 24 avril 1979, « Thomson : conserver ses atouts ».

(2) Un autre exemple de cette orientation peut être trouvé dans la création des Oscars de l'Environnement par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. Le texte de la publicité parue dans *Le Monde* du 1^{er} juin 1979, énonce les principes suivants : « limiter la pollution et les nuisances, améliorer les conditions de travail, préserver le milieu naturel et les sites », c'est aussi le rôle de l'entreprise d'aujourd'hui. Parallèlement à sa mission économique elle a d'autres responsabilités tant vis-à-vis de la collectivité que vis-à-vis de son personnel.

leur taille augmente, elles doivent cependant aménager une division du travail plus élaborée et faire une place plus importante au langage de la gestion. Parce qu'elles poursuivent des objectifs autres que le profit, parce qu'elles doivent rendre compte de leur action au public dont elles demandent le soutien, parce qu'elles se conçoivent essentiellement par rapport à leur insertion dans leur environnement social, ces organisations constituent un nouveau domaine d'application du macro-management (1).

b) Ce qui est perdu dans le « magma administratif ».

Une des raisons majeures pour lesquelles l'administration semble pouvoir échapper à la logique gestion, c'est la difficulté qu'il y a à identifier des sous-systèmes gérables de façon relativement indépendante. L'administration apparaît comme un ensemble intriqué et complexe de fonctions, d'objectifs, de bureaux, de hiérarchies, de règles et de traditions. Pour celui qui y est extérieur, c'est un magma impénétrable qu'il nomme Administration. Pour celui qui est à l'intérieur c'est une série complexe de rouages et d'usages dont chacun ne connaît qu'une part.

Cette masse administrative a du reste son inertie. Elle permet, face à la succession des ministères et des gouvernements, d'assurer la permanence d'un fonctionnement. En contrepartie, elle impose à ceux-ci de s'entourer d'une équipe de direction, le cabinet ministériel, dont un des rôles essentiels consiste à essayer d'articuler les orientations proposées par le ministre avec le fonctionnement de l'administration.

La démarche gestion ne peut s'appliquer à l'administration que dans la mesure où l'on peut délimiter des sous-systèmes gérables de façon relativement autonome et c'est en cela qu'est constituée la première étape de l'application de la démarche gestion à l'administration.

Pour pouvoir appliquer le langage de la gestion, il faut définir une organisation, sujet de l'action et un objectif, finalité de l'action. Aussi pour tenter de délimiter un sous-système peut-on partir soit de l'organisation, quitte à dégager ensuite ses objectifs, soit des objectifs, quitte à rechercher quelle organisation peut en être le support.

1° Délimitation à partir d'un objectif.

Cette démarche consiste à définir un objectif soit global, soit limité et de définir ensuite les moyens à mettre en œuvre pour le réaliser.

Il peut s'agir d'objectifs généraux tels que la « Qualité de la Vie » dont la responsabilité a été confiée récemment à une délégation au sein du Ministère de l'Environnement. Il peut s'agir d'objectifs plus spécifiques tels que « les économies d'énergie », « la sécurité routière », « la lutte contre la drogue » qui ont également été confiés à des agences ou des délégations.

Dans ces divers exemples, l'objectif est confié à une structure légère, administration de mission chargée de coordonner l'action de l'ensemble de l'administration dans un domaine.

(1) D. Alban et François Soulage : Socialisation et nationalisation. Le Monde, 31 mars 1979.

Parfois les objectifs sont définis sans qu'une responsabilité centralisée soit clairement définie. C'est le cas des programmes d'action prioritaire du plan. Un certain objectif, proclamé au niveau central est censé se traduire par une priorité accordée au niveau budgétaire, le tout étant suivi par les services du plan. Il va de soi que :

- 1) moins l'objectif est défini de façon spécifique,
 - 2) moins l'objectif ainsi défini bénéficie d'une structure de responsabilité clairement définie,
 - 3) moins cette structure est dotée de moyens propres,
- et moins la démarche administrative aura des chances d'atteindre des buts concrets.

Le management exigera de mettre en rapport une spécification des objectifs (1), une structure de responsabilité et des moyens.

2° Délimitation à partir d'une organisation.

L'autre façon de délimiter un sous-système gérable consiste à isoler une structure organisationnelle au sein du « magma administratif ». On peut soit isoler un service, soit isoler une procédure.

— *Le cas du service.* Dans de nombreux cas l'administration gère des services publics dont les contours sont assez facilement reconnaissables. Ainsi le ministère des PTT gère-t-il deux ensembles : les postes et les télécommunications. Bien que leur statut soit purement administratif, leurs structures concrètes les fait ressembler suffisamment à des entreprises pour que l'on puisse les délimiter sans trop de mal. Au niveau de l'administration communale, des services publics comme les bibliothèques municipales, les musées, les crèches, les maisons de retraite, etc... sont également assez facilement délimitables. Les systèmes hospitaliers, les établissements d'enseignement sont également des services publics aux contours bien dessinés. Ce sont du reste les domaines où l'application des méthodes de gestion est relativement peu contestée.

— *Le cas de la procédure.* Une autre manière de délimiter un sous-système consiste à isoler une procédure administrative. Par ce moyen, il est possible d'appliquer les démarches marginales au cœur même du processus administratif là où ces deux approches sont en principe les plus contradictoires. Après avoir considéré l'opposition entre l'approche administrative classique et l'approche managériale, nous montrerons comment il est possible de se poser la question du management du formulaire administratif.

3° Administration traditionnelle et management.

Dans son sens le plus traditionnel l'*administration* publique est chargée d'appliquer la loi à travers une série de procédures essentiellement écrites : loi, décrets, circulaires, formulaires formant la chaîne traditionnelle de l'action administrative. Cette forme de fonctionnement est caractérisée par les traits suivants :

(1) La possibilité de délimiter les services extérieurs des ministères est sans doute un des éléments qui a pu favoriser le développement d'expériences de gestion moderne dans l'action administrative comme ce fut le cas pour certaines D.D.E. (Directions Départementales de l'Équipement).

- 1) La légitimité est essentiellement légale ; l'administration est légitime parce qu'elle applique la loi.
- 2) Son fonctionnement est essentiellement écrit.
- 3) Les contrôles sont essentiellement des contrôles formels et a priori.
- 4) L'autorité hiérarchique permet à la légitimité de descendre du haut au bas de la pyramide administrative.
- 5) Le fonctionnement administratif est donc fondé sur la stabilité des structures formelles d'action.

Le management à l'évidence représente une forme d'organisation opposée en tout point à la précédente :

- 1) La légitimité est fondée sur la *rationalité* des décisions et des actions.
- 2) Loin de ne se fonder que sur l'écrit, le management utilise volontiers le contact personnel, la parole et l'image.
- 3) Les contrôles exercés le sont essentiellement a posteriori ; il s'agit de contrôler des résultats par rapport à des objectifs fixés et non de contrôles *a priori* des procédures.
- 4) L'autorité de ce fait peut être décentralisée.
- 5) Le fonctionnement managérial est fondé sur l'adaptation au changement de l'environnement et sur la mobilité.

L'opposition de ces deux « types » de fonctionnement administratif induit de nombreuses personnes à mettre en question la possibilité d'appliquer le management à l'administration. Or il nous semble que le formulaire administratif lui-même peut faire l'objet d'une approche managériale.

Pour expliquer ce passage d'un type de gestion à un autre, on peut se référer aux thèses de Laurence et Lorsch dans leur ouvrage *Organisation et Environnement* (1). Leur étude porte sur le rapport entre l'efficacité d'une structure d'entreprise et la turbulence de l'environnement. Suivant eux, l'organisation efficace est celle qui est adaptée à un environnement. Si celui-ci est stable, comme dans l'industrie des containers qu'ils ont choisis comme exemple dans la partie empirique de leur travail, l'organisation hiérarchique centralisée sera la mieux adaptée. Si l'environnement est turbulent comme dans le cas de sociétés de produits chimiques, une structure décentralisée sera plus efficace. Elle permet à l'organisation de s'adapter plus rapidement en intégrant les nombreuses informations nouvelles provenant de cet environnement. Or, nous verrons que l'environnement dans lequel fonctionne le formulaire administratif devient de plus en plus turbulent et que les structures managériales deviennent plus adaptées à sa gestion.

— *Le management du formulaire.* Parmi toutes les critiques portées à l'administration, la tracasserie paperassière a une place de choix. Point de contact entre l'administration et le public, le formulaire se devait d'être le lieu de la discorde. Le souci d'une amélioration des formulaires a été traduit récemment par de nombreuses mesures : c'est ainsi que fut créé le centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA) dont la tâche était de « répertorier, d'harmoniser et de simplifier tous les formulaires administratifs existants et utilisés par des administrations dans leur relation avec le public » (2).

(1) Laurence et Lorsch : *Organization and Environment*, Harvard University Press. 1967.

(2) Circulaire du 29 décembre 1976.

Créé en 1966 dans le cadre de l'I.N.S.E.E., ce centre put réduire d'un quart environ le nombre de formulaires répertoriés grâce à des fusions ou des suppressions de formulaires et surtout grâce à la substitution de modèles nationaux à des imprimés régionaux ou locaux. Cependant, le problème restait important puisque les comités d'usagers auprès des ministères ont unanimement mis l'accent sur les difficultés rencontrées par les administrés du fait de l'abondance des formulaires en usage (on en dénombre encore à l'heure actuelle 16 500 environ) et de la présentation imparfaite d'un certain nombre d'entre eux. En 1976, un décret rattachait le CERFA au Premier Ministre (Secrétariat Général du Gouvernement). Des correspondants du CERFA existent dans chaque ministère. Le plus souvent, ils appartiennent aux différents bureaux d'organisation et méthodes de ces ministères. Par ailleurs le CERFA travaille en collaboration avec le service central d'organisation et méthode du ministère des Finances (SCOM). Cependant, les efforts dans ce domaine sont particulièrement longs ; il faut plusieurs années pour faire aboutir par exemple une mesure fusionnant les Déclarations Annuelles de Salaires que les entreprises devaient avant fournir séparément au fisc et à la Sécurité Sociale.

Ainsi le mode de gestion des formulaires commence à être mis en question par l'administration elle-même. Les méthodes du management peuvent d'autant plus aider à la gestion des formulaires que leur environnement devient plus turbulent. Aussi distinguerons-nous le cas des grands formulaires permanents de l'administration, dont l'environnement est relativement stable, le cas des législations nouvelles destinées à durer, et le cas des actions nouvelles de durée limitée dont l'environnement évolue de façon très rapide.

α — Les grands formulaires administratifs.

Qu'il s'agisse de la déclaration de revenu ou des feuilles de soins de la Sécurité Sociale, les grands formulaires administratifs représentent l'essence même de la gestion administrative traditionnelle. Cependant l'environnement de ces procédures devient de plus en plus turbulent :

- 1) A cause de la crise de légitimité de l'administration.
- 2) A cause des changements technologiques.
- 3) A cause des changements de législation.

1. La crise de légitimité de l'administration se fait sentir à travers les comités d'usagers, les rapports des indicateurs et les sondages d'opinions. Leur conséquence est de rendre consciente l'administration du fait qu'elle ne doit faire usage de son autorité qu'avec suffisamment de précaution pour ne pas la dissiper inutilement, et ce même s'il s'agit de domaines où son pouvoir de coercition est le plus fort comme dans le cas de la déclaration de revenu. Il est du reste sans doute symptomatique que ce soit ce document qui ait fait l'objet de soins particuliers en matière de présentation. L'initiative de Valéry Giscard d'Estaing, alors ministre des Finances, de « personnaliser » ce formulaire en ajoutant une lettre « manuscrite » du ministre demandant à tous les citoyens d'accomplir un devoir illustre le souci d'améliorer la relation entre l'administration et l'administré à l'occasion d'un des actes essentiels de l'action administrative, la perception de l'impôt. De plus en plus, l'imprimé administratif est considéré comme un moyen de communication avec le public : il doit être le support de l'image que l'administration veut donner d'elle-même.

2. Les changements technologiques ont influencé directement la gestion des grands formulaires. L'informatisation du traitement des formulaires a conduit à en modifier de façon très sensible la présentation. Or, l'une des clefs du bon remplissage par le citoyen est l'habitude : la stabilité des procédures est en soi un facteur de simplification. Devant changer brutalement les habitudes des citoyens, les administrations ont été amenées à tester les nouveaux documents et à étudier les réactions du public. L'informatique créait un changement brutal dans l'environnement et l'administration de ce fait rencontrait un risque qu'elle devait essayer de réduire au maximum par le recours à des méthodes de gestion classiques (sondage, test, expérimentation).

3. A ces changements brutaux s'ajoute un nombre croissant de modifications législatives qui créent de la complexité et de la turbulence dans la relation administration-administré. Ainsi la réforme de la patente et la création de la taxe professionnelle ont-elles causé d'importantes tensions entre l'administration et les administrés concernés. Des tests et simulations insuffisantes n'avaient pas permis de prévoir que certains contribuables verraient leurs impôts multipliés par dix d'un seul coup, ce qui était peu tolérable. Problème de prévision, celui-ci ne pouvait être résolu par l'expérimentation, l'impôt devant être égal pour tous. Cependant des simulations très détaillées peuvent prévenir ce type de difficultés. Si cependant des difficultés apparaissent, il est essentiel d'améliorer la relation entre administration et administré. Structures d'accueil, renseignements téléphoniques, etc... sont des moyens mis en place pour gérer les procédures administratives de la façon dont on gère les services (banque et assurance). D'un côté, on assiste à un usage de plus en plus large de la communication publicitaire lors de l'application de la loi : ainsi la baisse de la T.V.A. en 1977 a-t-elle été soutenue par un vaste effort d'information ayant pour but de s'assurer de l'effet de cette baisse sur le niveau des prix. D'un autre côté, on assiste à un développement des systèmes d'accueil et de renseignement dans les ministères. A la limite, on pourrait imaginer que l'administration s'oriente dans certains cas vers l'internalisation du formulaire, celui-ci étant rempli avec l'aide d'un préposé lors d'un contact direct ⁽¹⁾.

Ce type de mesure peut se justifier tant du point de vue de la gestion de l'autorité de l'administration que d'un point de vue strictement économique. La gestion des réclamations et des formulaires mal remplis coûte cher : en améliorant la relation administration-administré, on améliore la qualité et le rendement du travail strictement administratif.

β — Les transformations radicales de procédures.

Une des conséquences de l'évolution de l'action de l'État est le développement d'un nombre important de mesures légales et réglementaires extrêmement complexes régissant tel ou tel secteur de l'activité économique et sociale. Il est fréquent que, dans des domaines aussi précis que le statut des handicapés ou la rémunération des architectes que nous prendrons comme exemple, le droit du domaine remplisse plus de 250 pages de lois, règlements et circulaires. C'est dire que le premier problème rencontré est la complexité du droit.

(1) Voir chapitre 1, 2^e partie, p. 154.

1. *La complexité du droit.*

Si nous prenons la réforme de la rémunération des ingénieurs et architectes ⁽¹⁾, son contenu tient en deux volumes et l'explication de ses principes exige plusieurs heures de formation. De même la nouvelle législation et les réglementations établissant les « commissions techniques d'orientations et de reclassement professionnel » (COTOREP) destinées à décider du sort des handicapés exige-t-elle de nombreuses heures d'explication. Le principe « nul n'est censé ignorer la loi » semble ici d'autant plus curieux que l'on peut se demander qui en fait peut la connaître.

2. *Formation et information.*

C'est donc à un effort systématique de formation de ses propres cadres que l'administration doit se livrer tout d'abord. Dans la forme traditionnelle du fonctionnement administratif, cette formation avait lieu essentiellement à travers la diffusion de circulaires d'explication de la loi. Cette façon de faire, si elle correspondait au formalisme bureaucratique (qui est le règne de la chose écrite) devenait de moins en moins acceptable. Les services extérieurs avaient souvent du mal à comprendre ces documents et à interpréter la façon dont ils s'inséraient dans le maquis plus ou moins touffu de textes qu'ils modifiaient. Déjà, spontanément, des demandes d'explication par téléphone se multipliaient dans le bureau chargé de la réforme. De plus en plus (mais ce phénomène est encore relativement récent), la mise en place d'une nouvelle réglementation s'accompagne d'un programme de formation systématique destinés aux agents des services extérieurs.

Ces agents sont à leur tour intégré dans le programme d'information du public. Celui-ci se subdivisant en public spécialisé et relais (Conseillers Juridiques, Maîtres d'Oeuvres et Architectes, Assistantes Sociales, suivant le cas) et le grand public. En direction des premiers, on dirigera les documentations détaillées voire des programmes de formation ; en direction des seconds, une information générale par les grands media se joindra à la mise à la disposition du public, de dépliants en divers points de distributions.

3° *Relation administration-administré et coordination des actions.*

De ce qui précède il résulte que la modification des législations suppose d'une part que soit considérée de façon spécifique la façon dont elle affectera la relation administration-administré, d'autre part que l'ensemble de la mesure soit coordonné suivant un plan rationnel dont l'esprit se rapproche de celui du management. Pour le premier point, quelle que soit la force juridique du formulaire administratif, il devient nécessaire de l'adapter aux comportements du citoyen à l'aide d'informations, de formation et d'assistance sous peine de voir se développer un ressentiment à l'égard de l'arbitraire administratif, car une loi que l'on ne peut comprendre ressemble étrangement à une loi arbitraire. Pour le second point il semble que les responsables de modifications législatives agissent de manière encore très empirique. Une analyse systématique des publics concer-

⁽¹⁾ Voir à ce propos Le Moniteur des Travaux Publics du 23 juillet 1979, Jean-Jacques Veil « La réforme de la rémunération des Ingénieurs et des Architectes ».

nés, des messages adaptés, des structures à mettre en place, du langage utilisé, devrait permettre une véritable gestion de l'application de la réforme qui deviendrait alors un sous-système délimité auquel le management peut s'appliquer.

γ — Les actions nouvelles et temporelles.

Par définition il s'agit là du cas où la turbulence de l'environnement est la plus forte et où le management trouve le plus sa place. Chaque année sont décidées des mesures nouvelles et temporelles.

L'exemple le plus typique est le pacte pour l'emploi qui chaque année depuis 1977 comporte une série de mesures ponctuelles. S'adressant à des problèmes pressants afin d'y apporter des solutions à court terme, ce genre de mesure rassemble toutes les difficultés que peut présenter la gestion par formulaire. Nous allons énoncer cinq types de problèmes qui peuvent être rencontrés.

CAS N° 1. Retard de la mise en place de la mesure. Entre le vote d'une loi, la prise des décrets d'application et la rédaction des circulaires complémentaires, il peut y avoir un délai plus ou moins long. Si la mesure ne doit durer qu'une année par exemple on pourra rencontrer la situation suivante : la presse et les media annoncent largement l'offre d'un nouveau produit administratif en janvier. La mise à disposition de celui-ci ne peut avoir lieu qu'en mars ; les droits ne peuvent être exercés que jusqu'en mai ou juin. Ainsi deux causes de mécontentements peuvent s'ajouter : il y a ceux qui, ayant entendu l'offre, s'adressent à l'administration pour apprendre que « le produit n'est pas encore arrivé » et il y a ceux qui ne pourront pas profiter du droit parce que la période de mise à disposition aura été trop courte.

CAS N° 2. Le produit étant mis à disposition la demande se révèle supérieure à l'offre. Bientôt, par manque de fonds, l'administration doit choisir les bénéficiaires. Souvent lorsque la demande a été sous-évaluée il sera possible d'utiliser les fonds non utilisés d'autres chapitres budgétaires moyennant une procédure adéquate. Cependant ceci a une limite et l'administration peut se trouver contrainte à rationner le bien. La sélection dans les universités représente un problème de ce genre. Tout d'abord ce furent les premiers inscrits qui furent acceptés. Bientôt cette course à l'inscription paraissant inacceptable, d'autres procédures furent élaborées par certaines universités. Le problème de la légitimité de ces procédures se pose et la bonne évaluation de la demande, la bonne prévision permettant à la loi de fournir de façon cohérente les moyens nécessaires, éviterait que soit inutilement mis en cause le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

CAS N° 3. La complexité de la mesure et de ses conditions d'application peuvent créer la perplexité des services départementaux et locaux. La mise en place de telles mesures exige, là encore, un effort coordonné de formation et d'information étant donné surtout la brièveté des délais qui doivent être respectés.

CAS N° 4. Il arrive que la demande se révèle insuffisante. Ainsi lors du premier pacte pour l'emploi, la réalisation du plan supposait que des entreprises acceptent d'embaucher des jeunes avec comme contrepartie une exonération de certaines charges. La demande des entrepreneurs dépend de leur bonne information mais également de la façon dont ils évaluent les avantages et les inconvénients du fait

de bénéficier de la mesure nouvelle. Certaines années le CNPF a pu proposer d'utiliser de véritables démarcheurs pour convaincre les patrons de l'intérêt de la mesure. Une fois de plus le parallèle avec la situation du produit à vendre s'impose. Dans d'autres cas l'administration a dû modifier le « prix » du produit, augmentant les avantages proposés pour augmenter la demande ou les diminuant afin de ne pas voir les possibilités de financement dépassées.

CAS N° 5. Dans certains cas particulièrement fâcheux il arrive qu'une mesure impose à partir d'une certaine date l'accomplissement d'une démarche et que l'administration n'ait pu mettre au point la procédure en temps utile. Ce manque de planification dans le temps met l'administration dans la situation inconfortable d'exiger quelque chose d'impossible, ce qui est une des limites naturelles de la légitimité. La mise en place de mesure transitoire permet de fonctionner mais ne restaure pas toute l'autorité perdue qui se traduit en réclamations, mécontentement et contestation.

Développement d'organismes d'interface dans la relation administration-administré.

L'approche que nous venons de présenter consiste à isoler une procédure en la traitant comme un « produit » de l'administration. Ceci est possible du fait que ces procédures sont l'objet de transactions entre l'administration et le public. Cependant, la multiplicité des procédures qui émanent du « magma administratif » en direction du public est telle que cette approche ne saurait résoudre le problème de relations entre l'administration et l'administré à elle seule. Il importe d'intégrer ces approches de rationalisation dans le cadre d'organismes d'interface : centres d'accueil polyvalents, boutiques de l'administration, etc... dont le rôle est de faciliter la distribution des obligations et des droits du citoyen en lui apportant une information et une assistance adaptées. Ainsi au Québec, onze centres ont été créés dont le rôle est de mettre les citoyens en relation avec « le » fonctionnaire qui peut résoudre leurs problèmes.

Conclusion sur le management du formulaire.

Si le management intervient de plus en plus dans la gestion du formulaire administratif c'est que celui-ci connaît sans doute une crise de légitimité semblable à celle de l'administration tout entière. Établissant le rapport administration-administré sur un mode surtout juridique, il rencontre des difficultés lorsque le droit qui le fonde devient plus flou. Or le formulaire, moyen d'action de l'administration, est un moyen de création de droit par le chef de service d'une administration et peut parfois être l'expression de ce pouvoir discrétionnaire dont le domaine s'étend sans cesse. Lorsque la norme juridique cesse de coder de façon non équivoque la situation, il devient nécessaire de lui substituer une autre norme. Le management est une démarche normative : la rationalité est son principe, le pragmatisme est sa force. La mise en place d'une procédure de management, dont un des objectifs est la minimisation du mécontentement, permet de remplir l'espace de plus en plus vaste laissé libre par le langage administratif et juridique classique et ceux-ci sont remplacés par une logique concrète de la relation, de l'information et du comportement qui trouve sa normativité dans la rationalité des moyens mis en œuvre et dans la qualité du climat ainsi créé.

§ 2. — IDENTIFICATION.

Sa définition est une condition première pour pouvoir concrètement appliquer la démarche gestion à un sous-système. Elle constitue un préalable pour que la logique de la gestion puisse s'appliquer : le sujet de l'action est défini qu'il soit le responsable de l'entreprise, du service public ou du formulaire administratif ; ses moyens peuvent être recensés, ses objectifs précisés. A cet aspect *interne* des conditions d'application de la gestion il faut ajouter un *aspect externe* propre au macro-management, c'est-à-dire au management du pouvoir visible : *le sous-système doit pouvoir être identifié par le public*. Le problème posé ici est celui du visage des grandes bureaucraties. Cette exigence existe tant au niveau de l'entreprise que dans l'administration.

a) Dans le cas de l'Administration.

Le problème de l'identification par le public est particulièrement important, pour deux raisons :

1. Parce que la délimitation y est particulièrement difficile, on peut résoudre le problème du management de l'administration en créant *des structures qui sont essentiellement le support d'une image* : celle de l'administration agissant sur tel ou tel aspect de la vie économique et sociale. *La fonction de telles structures est pour une bonne part de gérer un thème administratif* que ce soit les dangers du tabac, de la drogue, la qualité de la vie, les économies d'énergie, etc... L'action de ces agences et délégations, « Messieurs » divers (Monsieur Bruit, Monsieur Sécurité Routière, Madame Drogue) et personnages pittoresques (Gaspi, Bison futé), consiste pour une part à coordonner l'action administrative ou à promouvoir certaines initiatives mais, pour une autre part non négligeable, elles gèrent l'état de l'opinion à propos du thème considéré, elles tentent de modifier des comportements et surtout elles manifestent l'existence d'une priorité gouvernementale. Derrière cette structure support d'images, c'est l'ensemble de l'action administrative dispersée dans les différents ministères et les services publics qui sont représentés et rendus visibles. Ces entités peuvent faire l'objet d'une démarche gestion, que leurs objectifs soient un niveau de prise de conscience par l'opinion de l'importance d'un thème, ou même une modification de comportement (consommation de cigarette, économie d'énergie, port de la ceinture de sécurité, diminution du nombre d'accidents mortels, etc...).

2. Parce que les grandes bureaucraties administratives semblent déshumanisées, certaines, par exemple les P.T.T. ou l'Assistance Publique de Paris, on fait de grands efforts pour modifier leur image auprès du public. Ceci se traduit en général par l'amélioration de l'accueil, l'adoption d'un sigle et de graphismes représentant l'organisation. Aussi des campagnes institutionnelles nous rappellent que les P.T.T. sont tous les jours présents dans notre vie, qu'E.D.F. c'est des hommes qui relient les hommes, que derrière un timbre il peut y avoir 300 000 hommes, ou qu'entre poste et télécommunication il y a une émulation qui améliore le service.

Chaque ministère, de même, désire apparaître à la télévision : le ministre des Affaires Étrangères pour dire que tout français à l'étranger est ambassadeur de son pays, le Ministère de la Culture pour promouvoir les musées, etc... A travers cette communication c'est une certaine présence, un certain visage qui est donné

à de vastes ensembles administratifs dont le fonctionnement reste le plus souvent bien mystérieux. Avoir une image dans le public devient une condition essentielle de la survie d'une grande organisation. Relations publiques, accueil, design, publicité sont les moyens de cette communication institutionnelle.

Ainsi l'administration parvient-elle à l'identification soit en créant des structures porteuses d'images, soit en donnant une image à des structures existantes. Dans cet effort, elle est soumise à l'action de la presse qui constitue un des grands moyens de la création et de la perpétuation des images. Nous exposerons plus longuement les problèmes posés par les relations entre les grandes organisations et la presse dans la section suivante où il sera traité des grandes entreprises.

b) Dans le cas de l'entreprise.

1° Image organisationnelle.

On pourrait dire que le passage du management au macro-management dans l'entreprise est marqué par le moment où le souci de l'image de l'organisation dans le public devient une préoccupation importante. Berle et Means notaient que le pouvoir concentré dans les entreprises était tel que l'on devait l'analyser dans les catégories des institutions politiques et religieuses. Kenneth Boulding ⁽¹⁾ insistait sur l'importance essentielle qu'il y a pour une entreprise à développer une telle image favorable qui permette aux acteurs sociaux internes et externes de l'identifier et, par conséquent, de la soutenir en collaborant à ses finalités.

De nombreux travaux de marketing sur les relations publiques et sur la méthodologie de la mesure des images organisationnelles témoignent de l'importance de ce problème. Jean-Paul Larçon et Roland Reitter ont montré dans un ouvrage récent ⁽²⁾ comment la notion d'identité de l'entreprise devenait essentielle pour la compréhension de la gestion interne des grands groupes : « L'identité de l'entreprise, comme celle de l'individu ou de la nation n'exclut pas les tensions et les conflits internes, mais elle constitue un équilibre autour duquel s'orientent et s'organisent les motivations et les pulsions des hommes qui y participent. Comme l'industrie française nous le montre quotidiennement la pérennité de l'entreprise, et c'est en cela qu'elle se différencie le plus des autres institutions, n'est jamais acquise et se trouve sans cesse menacée, tant de l'extérieur que de l'intérieur. La capacité de réponse de l'entreprise à ces différentes menaces est directement fonction de l'architecture de son identité ».

Ce qui est affirmé là, essentiellement du point de vue de la gestion interne, est vrai aussi de la gestion de la relation au public et les sociétés le savent : Ainsi, Xerox et Kodak aux U.S.A. adoptent des politiques d'avant-garde en participant

⁽¹⁾ Boulding, Kenneth E., *The Image*, Éd. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1956. A un niveau empirique la mesure de l'image a donné lieu à de nombreux types de mesure utilisant les échelles d'attitudes, la méthode du sémantique différentiel ou les techniques d'analyse multidimensionnelle. La relation entre de telles mesures de l'image d'une organisation et le choix d'un employeur a été étudiée dans Laufer Romain « Organizational Choice of MBA students » Thèse de PhD, Université de Cornell, 1973.

⁽²⁾ Larçon (Jean-Paul), Reitter (Roland), *Pouvoir et Identité dans l'entreprise*, Nathan, 1979.

à la vie des communautés dans lesquelles elles fonctionnent. Nous avons vu qu'en France cette orientation se développe également (1).

Mais un des traits essentiel du macro-management de l'entreprise est l'importance prise par les relations avec la presse qui, par définition, est ce qui rend compte du pouvoir visible.

2° La relation entre la presse et l'entreprise.

La France était caractérisée jusque récemment par la faiblesse de l'information économique et encore plus de l'information sur l'entreprise. Contrairement aux États-Unis où l'entreprise était depuis longtemps reconnue comme un acteur important de la vie sociale et ses patrons-fondateurs comme des héros nationaux, en France l'entreprise était méconnue, discrète, voire secrète. Or cette situation change radicalement. Le vocabulaire de la gestion, des mots comme contrôle de gestion et marketing qui n'apparaissaient jamais dans la presse des années 50 y sont devenus monnaie courante. De nombreux articles consacrés à la stratégie commerciale et industrielle paraissent régulièrement (2). Ceci marque le passage au macro-management, le management devient officiellement visible lorsque la presse en expose le fonctionnement. Grèves, investissements spectaculaires, succès sont désormais connus du public. Cela induit trois phénomènes :

1) Une évolution de la presse où la place consacrée à l'entreprise se développe ;

2) Une évolution de l'attitude des chefs d'entreprise qui sont incités par le CNPF à entretenir des relations ouvertes avec la presse ;

3) Une évolution de l'attitude du public dont l'intérêt pour la vie de l'entreprise croît avec l'impact croissant que celle-ci a sur son existence. Cette évolution ne va pas sans tensions entre les parties prenantes : presse et chefs d'entreprise s'adressent mutuellement des reproches. Les patrons reprochent parfois à la presse son incompétence en matière économique, son hostilité systématique à l'entreprise, sa soumission au sensationnel.

Les journalistes reprochent aux patrons d'avoir la manie du secret et de ne pas comprendre les exigences auxquelles est soumise l'information dans les supports de presse (2).

Pour saisir l'importance de bonne relation entre presse et grande organisation, il faut, à une vision large du rôle de la presse, ajouter une vision large des relations entre l'entreprise et le public.

(1) Voir plus haut, p. 60.

(2) Et ceci ne concerne plus que les très grands groupes. Que l'on pense aux explications détaillées que les lecteurs ont pu avoir sur la gestion de Lip ou celle de Manufrance.

(3) Notons que l'analyse qui suit est également valable pour l'Administration et en général, toutes les grandes organisations. En effet, le livre blanc de l'association des journalistes de 1972 cite aussi souvent des ministères, des entreprises publiques que des entreprises privées alors que les petites entreprises ne sont citées qu'une fois et collectivement. Un patron de journal de province fait la recommandation de ne pas être trop dur pour les petits commerçants. Dans ce même texte, les grandes organisations sont citées en exemple de ce qu'il ne faut pas faire, plusieurs dizaines de fois.

a) Vision large du rôle de la presse.

La presse n'est pas seulement un moyen de communiquer, elle appartient au système libéral et en est un des fondements. Le libéralisme est en effet fondé sur l'existence d'une information pluraliste, l'esprit critique permettant au citoyen d'exercer ses droits en connaissance de cause. *La presse n'est donc pas seulement un moyen d'informer : considérée du point de vue du « système des journaux » elle est une instance légitimante.*

On peut dire qu'elle joue le rôle de médiation légitimante entre les grandes organisations et le public.

Deux conditions sont nécessaires pour qu'elle fonctionne efficacement de ce point de vue : la pluralité des titres et des orientations et le droit à la critique.

Rappelons la devise du Figaro : « Sans la liberté de blâmer il n'est point d'éloge flatteur ».

Or de ce point de vue, la presse rencontre un certain nombre de contradictions :

— Alors que le pluralisme exige une multiplicité de titres, la presse tend à se concentrer.

— Alors que la légitimation suppose le droit à la critique et à l'objectivité, l'entreprise qui a besoin de l'autonomie de la presse pour bénéficier de son rôle de médiation légitimante, peut être tentée d'user de son pouvoir pour s'assurer que seules des louanges soient dites à son propos.

La presse est également aux prises avec certaines contradictions du fait que devenant mass media, elle est devenue un produit de consommation de masse dont la survie dépend de la taille de l'audience. Aussi doit-elle adopter une conception de l'information qui en fasse un produit attrayant et donc obéir aux lois qui définissent l'événement sensationnel, ce qui doit être compris, accepté, voire utilisé par l'entreprise.

b) Vision large des relations entre l'organisation et le public.

Il faut en effet que de son côté l'entreprise adopte une vision large de la notion de relation avec le public :

1) large, parce qu'il faut considérer les problèmes d'information dans leur ensemble : *information interne et information externe sont des problèmes liés.* On ne peut annoncer au public sans risque ou sans problèmes des mesures ignorées par l'ensemble des membres de l'organisation. Une presse interne à l'organisation se développe donc, ainsi que des réseaux de communication suffisants pour assurer sa cohésion. Notons de ce point de vue un exemple intéressant : la *Vie du Rail* qui est un journal d'entreprise vendu dans les kiosques. Cela montre que le macro-management est bien caractérisé par le fait que la limite entre l'intérieur et l'extérieur du sous-système géré devient moins nette puisque les variables de l'environnement rétro-agissent de façon déterminante sur son fonctionnement. La publication d'un journal d'entreprise dans un kiosque n'est que le cas limite du phénomène qui fait que l'on parle plus de l'entreprise dans la grande presse ;

2) large, parce qu'il s'agit d'un problème qui doit impliquer au premier chef la direction générale de la firme : de façon ultime il s'agit en effet des objectifs même de l'entreprise. Notons que dans les ministères, des services de presse proches du sommet de la hiérarchie (au niveau du cabinet ministériel le plus souvent)

sont chargés de surveiller la « couverture » que la presse accorde aux actions du ministre et du ministère. Les services de relations publiques se constituent par la distinction progressive entre relation publique du ministre et relation publique du ministère ;

3) large, parce que les relations avec la presse doivent être incluses dans une politique de relations avec l'environnement :

- environnement social : emploi,
: consommateurs,
: actionnaires ;
- environnement sociétal : écologie et société.

De ce que nous venons de dire il résulte un certain nombre de conséquences pour le fonctionnement de la presse.

1) Dans un monde de grandes organisations, une proportion croissante des individus sont salariés d'organisation. Il est normal que la place accordée à celles-ci dans les journaux soit de plus en plus grande et que se développe donc la compétence des journalistes en matière de fonctionnement de l'entreprise et la compétence des organisations en matière de relations avec la presse.

2) Dans un monde marqué par une crise de légitimité des grandes organisations doublée d'une crise économique depuis 1973, il est normal que les journaux, pour remplir leur rôle, puissent informer largement le public sur les entreprises dont ils ont pour charge de consacrer la nouvelle citoyenneté, la nouvelle forme d'intégration à la société globale.

3) Face aux contradictions auxquelles elle a à faire face, il semble normal que la presse cherche à assurer sa propre légitimité. Par exemple Le Monde a publié en 1978 un supplément sur lui-même détaillant ses objectifs, ses principes, son mode de fonctionnement, etc... L'entreprise Le Monde accepte la transparence. De même, les sociétés de rédacteurs tendent à assurer leur légitimité en menant des actions professionnelles ou en publiant des « livres blancs », etc...

On voit que pour que le système de relation presse-entreprise fonctionne bien comme élément de légitimation des organisations, il est nécessaire que demeure entre elles une certaine tension, espace du pluralisme et de la liberté de blâmer, qui est le fondement de l'utilité du système des journaux dans une société libérale. C'est en amenant parfois contre leur gré, les grandes organisations à s'ouvrir sur la société que les journalistes les aident le mieux à s'adapter au nouvel état de cette société.

Section 2. — LES CRITIQUES FAITES AU MANAGEMENT

Pour définir l'extension légitime du management, il nous reste à répondre à certaines critiques dont il fait l'objet. Nous examinerons successivement celles qui tendent à dire qu'il est inapplicable au secteur public et celles qui tendent à en critiquer le fonctionnement dans le secteur privé.

§ 1. — COMPATIBILITÉ ENTRE MANAGEMENT ET SECTEUR PUBLIC.

Trois objections principales sont faites à l'application du management au secteur public :

- 1) l'administration et le secteur public n'ont ni client ni concurrence,
- 2) il n'y a pas d'objectif facilement qualifiable comme le profit,
- 3) il y a des contraintes statutaires et budgétaires qui s'opposent aux méthodes managériales.

a) Clients et Concurrence.

Une des principales objections faites à l'application des concepts managériaux à l'administration est que le secteur public n'a pas de client mais des assujettis ou des usagers et par conséquent qu'il ne connaît pas la concurrence. Pour répondre à cette objection il convient d'analyser de façon plus précise la notion de relation entre une organisation et une personne extérieure à cette organisation. Le client n'est en effet que la caractérisation d'un certain type de relation qu'il nous faut expliciter. Nous aimerions montrer que la notion de client n'est pas liée de façon essentielle à l'échange monétaire. L'idée est la suivante : ce qu'il importe de savoir dans une relation c'est si on a ou non le choix d'entrer en relation. Notre hypothèse est que le simple fait de savoir si on a ou non le choix détermine les caractéristiques essentielles de la relation. Ainsi, considérons le tableau 1 sur lequel la relation entre ce que nous appelons en général l'administration et l'administré est caractérisée par deux variables : l'administration a le choix, ou pas, d'administrer et l'administré a le choix, ou pas, d'être administré.

Tableau n° 1

	Administration n'a pas le choix	Administration a le choix
Administré n'a pas le choix	1 Assujettis	4 Pouvoir Discrétionnaire Arbitraire
Administré a le choix	2 Usager	3 Client

La situation de *l'assujetti* (case n° 1) est une situation dans laquelle l'individu n'a pas le choix (de payer l'impôt, de faire son service militaire, de respecter la loi) et l'administration n'a pas le choix de ne pas administrer (elle doit percevoir l'impôt, contraindre au service militaire, faire respecter la loi). Dans ce cas là, il n'y a pas de concurrence avec le secteur privé. On a affaire à un administré qui est essentiellement un *sujet de devoir* (bien qu'il ait aussi des droits).

La situation de *l'usager* diffère en ce que l'individu a le choix d'utiliser ou non le service public (électricité, poste, chemin de fer, etc...) et l'administration

n'a pas le choix d'offrir ou de ne pas offrir ce service : une fois qu'elle a décidé qu'il y avait service public elle se doit d'en assurer la continuité. L'individu pouvant utiliser d'autres moyens que ceux ainsi offerts, il y a concurrence de droit. Cette concurrence doit en fait rester modérée. L'administré dans cette situation est essentiellement *sujet de droit* (même s'il a par ailleurs des devoirs).

Dans la case n° 3 on se trouve dans la situation relativement rare où l'administration a le choix d'offrir ou de ne pas offrir certains services que l'administré, devenu client a le choix de consommer ou de ne pas consommer. C'est le cas des ouvrages publiés par l'Imprimerie Nationale, la Documentation Française, c'est le cas des services statistiques aux particuliers de l'I.N.S.E.E., des cartes routières de l'I.G.N., etc... Dans ces cas la concurrence est forte. L'administré est alors *un client c'est-à-dire* essentiellement un *sujet de désir*.

La case n° 4 marque la situation paradoxale où ce serait l'administration qui aurait le choix et l'administré qui ne l'aurait pas. Définition de l'arbitraire, cette situation où l'individu devient *objet du pouvoir de l'administration* devrait en principe être exclue. Cependant le développement du pouvoir discrétionnaire de l'administration rend cette situation moins exceptionnelle. C'est du reste, nous l'avons vu, l'une des dimensions de la crise de légitimité de l'administration (1). Deux remarques sont nécessaires pour compléter cette description. D'une part on ne parle pas du « citoyen ». Disons que *le citoyen est le sujet de pouvoir* et que cela pose donc le problème du vote, de la participation à la vie politique et également du phénomène associatif dont il sera traité dans cet ouvrage (2).

D'autre part la division en quatre catégories fait apparaître une figure bien rare (le client) et ignore certaines catégories intermédiaires dont l'importance pour notre sujet est bien plus grande et que l'on peut voir figurer sur le tableau n° 2.

Tableau n° 2

Administration

Administré

Assujetti	pas de choix	pas le choix pas de concurrence
Usager captif	pas de choix	le choix en droit pas le choix en fait pas de concurrence
Usager	pas le choix	le choix (concurrence modérée)
Usager-client	pas le choix en droit le choix en fait	le choix concurrence forte
Client	le choix	le choix concurrence forte

(1) Voir *Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration*. Cahiers de l'Institut Français des Services Administrations. Éd. Cujas, 1979.

(2) Voir chapitre 1, 2^e partie, p. 188.

Il s'agit d'une part d'une catégorie intermédiaire entre l'utilisateur et l'assujéti. Si *en droit* l'administré est usager, *en fait*, de par l'inexistence de concurrence réelle, il n'a pas le choix : il est *usager captif*. C'est le cas de nombreuses personnes qui dépendent d'un train de banlieue pour se rendre à leur travail. Ils sont usagers mais n'ont pas le choix d'où des difficultés, (protestations, pétitions, manifestations) lors de modifications d'horaires.

D'autre part, il nous faut également faire un sort à une catégorie intermédiaire entre le client et l'utilisateur : nous l'appellerons *l'utilisateur-client*. Il s'agit du cas où il y a choix pour l'utilisateur mais où en principe (en droit), l'administration n'a plus le choix car elle est tenue par les obligations du service public. Cependant la concurrence du secteur privé peut devenir forte (comme dans le cas des hôpitaux qui sont concurrencés par les cliniques privées). Une sélection des utilisateurs-clients peut se faire, induisant des effets contraires à l'intérêt du service public, suivant un processus qui a été étudié par A. O. Hirshman dans son ouvrage *Exit, Voice and Loyalty*.

Son point de départ est la constatation paradoxale que la qualité du service des chemins de fer nigériens s'est détériorée avec l'apparition de la concurrence de la route. Cette observation qui est en contradiction avec la théorie de la concurrence s'explique par le fait que la route a privé le rail non d'une fraction aléatoire de ses usagers mais des plus exigeants d'entre eux. Or le service public est plus sensible à la protestation des usagers qu'à la défection d'une partie de la clientèle. Le passage de la situation de monopole à la situation de concurrence entraîne pour le rail non pas l'apparition, comme le voudrait la théorie, mais la disparition de l'incitation à la modernisation (1). Protestation *Voice* et désertion *Exit* sont donc les deux modes d'action de l'utilisateur. La désertion des biens publics est moins possible que celle des biens privés (chacun les payant partiellement par l'impôt et en subissant les conséquences dans la vie sociale). De façon générale cette désertion suppose un coût supplémentaire qui peut être élevé. La clinique coûte plus cher que l'hôpital, l'école privée que l'école publique. Si ceux qui restent liés au service public sont les plus indifférents à la qualité du service (fût-ce parce que leur situation économique ne leur donne pas subjectivement accès à l'idée qu'ils ont le droit d'en demander plus), les responsables des ensembles administratifs peuvent y trouver un certain confort. Ainsi Hirshman note-t-il que « l'administration postale américaine fournit un autre exemple de monopole indolent : sa prospérité repose sur le fait que les usagers les plus riches et les plus exigeants ont la possibilité, limitée il est vrai, de s'adresser ailleurs. L'existence de moyens de communications rapides et sûrs qui sont le télégraphe et le téléphone leur permet de mieux supporter les défaillances qui affectent l'acheminement du courrier. Elle permet ainsi à l'administration postale d'exercer d'autant mieux sa tyrannie sur ceux des usagers pour qui le recours à d'autres moyens est trop onéreux ou mal commode ». La protestation est un moyen difficile à mettre en œuvre du fait qu'elle exige la coopération d'un grand nombre de personnes et qu'en fait le coût de la protestation repose le plus souvent sur une fraction agissante. Cependant si l'enjeu est important pour chacun, il y aura manifestation comme dans le cas cité des lignes de banlieue de la S.N.C.F.

(1) Cité d'après Raymond Boudon, Contrepoint n° 15 — 1975, p. 209-213.

(2) Philippe Beneton : Biens collectifs, désertion, protestation et effets pervers. Document ronéoté.

De cela il ressort que lutter contre la désertion est un moyen de conserver au service public sa qualité et en particulier de s'assurer que les personnes les moins favorisées ne pâissent pas de sa détérioration. Le développement de la catégorie des usagers-clients rend compte d'une part importante du développement des préoccupations de gestion dans l'administration.

Du point de vue de la légitimité de l'action administrative, les 5 situations concernées présentent des caractéristiques particulières :

— Plus on va vers des situations où il n'y a pas le choix et plus la légitimité de l'administration est forte, procédant directement du principe de la souveraineté. Cependant, en contre-partie, le risque de mise en jeu de la légitimité est plus important : c'est-à-dire que s'il y a contestation à ce niveau, les conséquences seront graves puisqu'il n'y a pas d'autre moyen d'ajustement que le conflit.

— Plus on va vers les situations où il y a choix et plus la légitimité mise en jeu est faible. Ce qui signifie qu'il faudra déployer plus d'efforts (de management par exemple) pour obtenir un résultat mais qu'en contre-partie le risque de conflit diminuera.

Il s'ensuit que l'administration tendra, pour diminuer la tension, à considérer de plus en plus l'assujetti en usager et l'usager en client. *L'administration avait un public, elle découvre qu'elle a des clients à la façon dont l'entreprise qui avait des clients découvre qu'elle a un public.*

b) Il n'y a pas d'objectif quantifiable.

L'administration ne poursuit pas comme objectif le profit. Introduire le management dans l'administration ce n'est pas légitimer un océan de pertes par des îlots de profits à la façon dont Trujillo proposait aux *Discounters* de légitimer des océans de profits par des îlots de pertes. La réponse habituelle au problème de la quantification des objectifs est de définir la notion d'indicateur social. Il sera traité plus en détail de ceux-ci dans un chapitre ultérieur (1). Nous voudrions ici éviter de nous appuyer sur la notion d'indicateur social pour répondre à une objection aussi importante. Les indicateurs sociaux sont souvent difficiles à définir d'une façon satisfaisante. Les indicateurs d'état sont souvent impossibles à définir, les indicateurs de moyens sont absurdes s'ils sont utilisés pour mesurer directement les performances. Ce sont finalement les indicateurs de produits qui donneront le moyen de définir des programmes de gestion cohérents.

Si l'entreprise découvre que les produits ne permettent plus de médiatiser complètement le rapport au marché et qu'il faut tenir compte d'états de l'opinion à l'égard de son action, l'administration, elle, découvre qu'au-delà de l'opinion publique à l'égard du gouvernement, le public manifeste une opinion à l'égard de chaque organisation publique et que de plus en plus, ses produits deviennent des médiateurs importants de ses rapports au public.

(1) Les indicateurs sociaux sont des mesures de faits sociaux (par opposition avec les faits strictement économiques) dont la quantification est réalisée pour permettre la définition précise des objectifs (non strictement économiques) d'une organisation.

Se reporter pour la définition détaillée au chapitre 1, 2^e partie, p. 123.

Une conséquence importante de ceci est que *le management public tiendra à substituer à la presbytie de la démarche administrative habituelle, qui permet d'inscrire l'action dans l'horizon d'objectifs généraux, une certaine myopie* (1). C'est l'état actuel des transactions considérées sous leur forme concrète qui peut faire le meilleur objet de la démarche managériale. S'agissant de la tâche difficile de gérer une administration, il semble que l'on ne puisse trouver de façon parfaite d'appréhender ses problèmes et qu'il faille choisir entre deux maux : une vision optimisante globale, mais irréaliste, et une vision sous-optimisante limitée mais permettant la gestion concrète des moyens disponibles. Produit et image organisationnels deviennent alors des éléments importants du fonctionnement des organisations publiques.

c) Contraintes budgétaires et statutaires.

Cette objection, que nous avons laissée pour la fin est sans doute la plus importante et la plus grave. Les obstacles statutaires et budgétaires à l'approche managériale sont réels. S'ils connaissent des variations c'est à travers des processus de variation de statut qui ne vont pas sans conflit et sans débat. La filialisation dans le cas des entreprises publiques, la multiplication des agences dans le cas de l'administration permettent de créer des structures libérées de certaines contraintes administratives. De fait les règles statutaires et budgétaires sont au cœur des contradictions rencontrées par le secteur public. Le management public est-il un élément de lutte contre ces règles statutaires ou au contraire un outil qui leur permet de se pérenniser en assurant leur légitimité ? Il y a sans doute un peu des deux. Une évolution sociale comme celle à laquelle nous assistons ne peut que donner lieu à des luttes politiques, dans lesquelles le management peut servir d'argument soit dans un sens soit dans l'autre : il peut en effet aussi bien permettre d'argumenter contre le service public que pour une meilleure gestion de celui-ci. Ainsi l'utilisation des techniques de gestion par E.D.F. est sans doute pour une part dans l'image favorable dont cette entreprise jouit auprès du public et, de façon plus essentielle, l'utilisation du management public est un moyen concret de la légitimation de l'administration.

d) Variables influant sur l'utilisation du management dans le secteur public.

Pour conclure sur ces critiques faites à l'utilisation du management dans l'administration, nous pouvons énoncer les principales variables qui, en mettant en cause la légitimité de l'administration, justifient et favorisent l'utilisation de la gestion. Il s'agit du domaine d'activité, de la taille de l'administration, de la technologie, de l'importance et du nombre de décisions discrétionnaires, et de la situation concernée.

1° Le domaine d'activité.

Plus on s'éloigne des attributions traditionnelles de la souveraineté de l'État

(1) La R.C.B. (Rationalisation des Choix Budgétaires) a sans doute souffert d'avoir une vision globale optimisante. Le lien entre les objectifs d'un ministère en général représentés par une « phrase de ministre » et les programmes d'action particuliers était sans doute difficile à opérer. Le management tend à se situer plus près des opérations concrètes.

et plus éventuellement il y aura mise en cause de la légitimité de l'action publique. Prenons-en pour exemple le fait que suivant Wright (1), la seule décision du Conseil d'État que l'Empereur ait refusée est un arrêt « Larioux contre Haussmann » (1867). Or Haussmann est associé à l'urbanisme ; il est donc curieux de voir que la première fois où il y a eu contestation de la décision du Conseil d'État sous le Second Empire, il s'agissait d'urbanisme, domaine d'intervention nouveau de l'État où le droit de propriété était directement mis en cause.

2° La taille.

La taille joue un double rôle du point de vue de la légitimité de l'administration. D'une part elle est le reflet de l'extension de ses domaines d'intervention. D'autre part elle induit des effets concrets : phénomène bureaucratique, aliénation des individus qui, traités en masse, ont l'impression d'être des numéros, etc...

3° La technologie.

L'informatique est l'exemple typique de l'utilisation d'une technologie moderne par l'administration. Si elle bénéficie de ses avantages elle doit également en subir les inconvénients tenant d'une part au changement d'habitude qui crée toujours une difficulté dans la relation administration-administré, car l'habitude est un facteur de simplification et de sécurité dans les démarches, et tenant d'autre part à l'effet idéologique propre de cette technologie à savoir le danger dont elle semble menacer la vie privée des citoyens. Des textes de loi ont dû être promulgués pour garantir le public contre les abus rendus possibles par l'informatique.

4° Atteinte au droit de propriété et à la vie privée des citoyens.

5° Le nombre de décisions discrétionnaires.

Plus celles-ci sont nombreuses et plus il y a d'occasions de contester la légitimité de l'action administrative. Le management d'une part peut aider à combler le vide laissé par le droit en définissant une norme de comportement fondée sur la rationalité et d'autre part il peut concrètement assurer que la relation à l'administré soit suffisamment bien gérée pour minimiser les mécontentements éventuels.

6° La situation.

Nous avons déjà développé au début de cette section les raisons pour lesquelles l'administration cherchait de plus en plus à se considérer de préférence en relation avec des usagers ou avec des clients plutôt qu'avec des assujettis.

Ainsi dans des cas de plus en plus nombreux l'approche managériale trouve sa place dans l'administration.

(1) Vincent Wright : « Le Conseil d'État sous le Second Empire », Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris 1972.

§ 2. — CRITIQUE DE L'APPLICATION DU MANAGEMENT AU SECTEUR PRIVÉ.

Reste une dernière objection qui pourrait être formulée de la façon suivante : « vous prétendez appliquer le management à l'administration pour légitimer celle-ci alors que l'on conteste parfois l'usage qui en est fait dans le secteur privé ».

A cela on peut répondre que c'est à cause de cette contestation que le macro-management se développe dans les entreprises. Toutefois cet argument pourra être précisé sans aller plus loin dans le détail des critiques faites au marketing et au contrôle de gestion.

a) Critique du marketing.

Le mot marketing hérisse. Récemment encore lors d'un colloque au I.A.M. consacré à l'utilisation de la publicité par l'administration, un consensus se faisait pour demander que l'on parle de communication sociale et non de marketing. Si les choses sont différentes, il est bon de les différencier. S'il est opportun de changer le vocabulaire, cela peut être fait. Mais il paraît cependant préférable au préalable de savoir de quoi l'on accuse le concept que l'on désire éliminer. C'est à l'analyse des critiques du marketing que nous allons consacrer ce paragraphe.

La publicité est vilipendée, le marketing est remis en question, les produits disponibles dans notre civilisation sont critiqués, les besoins qu'ils satisfont font l'objet de débats passionnés. A ces débats qui concernent tout le monde, comme consommateur, comme producteur, comme citoyen, chacun désire participer en donnant son opinion.

Malheureusement les nombreuses discussions sur les problèmes répètent sempiternellement les mêmes arguments ; elles sont enfermées dans le cercle vicieux d'un certain nombre de faux débats : pour ou contre la publicité, pour ou contre le marketing, etc... Ces débats sont biaisés dans la mesure où il n'est possible d'y prendre position qu'en fonction de son propre système de valeur. Ainsi nous semble-t-il vain de vouloir ajouter à ce flot d'affirmations en statuant de façon définitive sur la légitimité du marketing ou de la publicité. Ce qui nous semble possible et intéressant, c'est de révéler la logique qui sous-tend les débats que nous considérons. Nous serons alors conduits à constater que derrière ces faux débats se présentent de vraies questions relatives aux choix de société et à la structure des pouvoirs.

1° *Les critiques du marketing.*

Sont pris successivement à parti la publicité, les produits et les besoins qu'ils sont censés satisfaire.

A la publicité on reproche de manipuler, de mentir, de tromper. Mais comment définir de façon précise la limite entre ce qui sera accepté comme usage efficace de la publicité et ce qui sera rejeté comme mensonge ? Si tous conviennent que les abus sont possibles, ils placent la limite en des lieux différents, certains rejetant en bloc le phénomène publicitaire, d'autres édictant des règles de

loyauté, d'autres enfin justifiant l'usage des artifices de la publicité par l'utilité des produits.

Or là encore le débat rebondit : qui décidera qu'un produit est bon ou mauvais, qu'on devrait faire moins d'efforts pour vendre tel produit de grande consommation et plus pour vendre des produits culturels ou la ceinture de sécurité. Ces jugements de valeurs renvoient à leur tour à une évaluation des besoins satisfaits par ces produits.

En cette matière les qualificatifs abondent : les besoins sont jugés faux, créés, superflus, etc... Chacun y va de ses priorités et préférences, décidant parfois au nom des autres de ce qui est souhaitable. Il semble que l'on puisse résumer les critiques du marketing dans la mise en cause de sa prétention à « satisfaire les besoins du consommateur ».

2° La notion de besoin et les critiques du marketing.

Qu'il s'agisse de la publicité, des produits de la consommation ou du marketing en général tout le débat, abondant et contradictoire, tourne autour de la notion de besoin. Chacun la brandit pour justifier son point de vue : besoin créé, besoin réel, besoin individuel, besoin collectif. Or, cette notion, si elle permet à chacun de présenter avec efficacité son point de vue et de critiquer vivement celui des autres, n'est que le support de jugements de valeur.

Dans la théorie du besoin on ne peut guère faire mieux que d'adopter une position subjective, qu'elle soit extrême ou moyenne, assurée ou hésitante.

Pour comprendre un peu plus précisément comment la notion de besoin est utilisée, il convient de faire quelques remarques :

1) La notion de *besoin* définit la *relation* d'une personne ou d'un groupe de personnes à un produit ou un service. Cette relation peut avoir un sens aussi varié que : désirer, consommer, lutter pour sa survie.

2) L'utilisation du terme de besoin signifie le caractère *d'impérieuse nécessité* de l'obtention par l'individu ou le groupe du produit ou du service considéré. C'est par ce glissement de sens que la notion de besoin *légitime* les consommations que l'on range sous sa bannière. Chaque fois qu'il est question de besoin, il est question de légitimer un système de consommation.

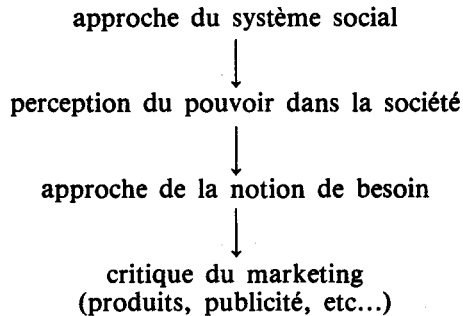
3) Pratiquement, dire qu'une personne donnée a besoin d'un produit donné, c'est dire que (pour une raison quelconque) quelqu'un (qui peut être cette personne du reste) a *reconnu*, ou si l'on veut *codé*, le produit comme besoin de la personne considérée. *Ainsi le besoin n'est pas une chose mais une relation* entre une personne, ou un groupe, et une chose qui existe dès et pour autant qu'une personne ou un groupe la reconnaît.

4) Dès que la relation est reconnue par quelqu'un, elle a des effets : le codage d'un objet comme besoin d'une personne ou d'un groupe devient un enjeu social, l'objectif de chaque acteur social étant la reconnaissance de ce codage par toutes les personnes du groupe pouvant avoir un effet sur les rapports effectifs entre le consommateur et le produit. *La notion de besoin n'est donc pas une chose mais un enjeu.*

5) En tant qu'enjeu la notion n'est guère que la traduction en langage idéologique (langage de droit) de la notion de pouvoir (langage de fait). Reconnaître à quelqu'un un besoin c'est lui reconnaître le droit de réclamer et c'est reconnaître qu'en fait il *peut* réclamer.

Toute rhétorique du besoin correspond donc à une idéologie relative à la façon dont doit s'exercer le pouvoir dans la société. Aussi y-a-t-il autant de conceptions de la bonne formulation des besoins que de conceptions idéologiques du système social, celui-ci définissant la façon dont est conçu l'exercice des pouvoirs dans la société.

Aussi se trouve-t-on en face du schéma suivant :



la critique du marketing n'étant que la conséquence ultime d'une évaluation du système social.

3° *Positions relatives au système social et critiques du marketing.*

De ce qui précède, il résulte que les différentes positions relatives au marketing sont reliées à des positions relatives au système social tout entier.

Nous distinguerons sept approches du système social (ou idéologies) que nous diviserons en deux grandes catégories : celles qui supposent que le système social actuel est bon tel quel ou avec des amendements (positions IN) et celles qui supposent qu'il faut changer complètement le système social pour arriver à une solution satisfaisante (position OUT). Ces idéologies sont résumées dans le tableau 1 (p. 89 à 91).

Après avoir défini chacune d'elles, nous en déduirons les implications quant à la perception du pouvoir dans le système social, à la genèse des besoins et à l'évaluation du marketing.

a) **Positions IN.**

Elles représentent l'ensemble des variantes du libéralisme. Au libéralisme classique, issu des formulations de la théorie économique du XIX^e siècle se sont ajoutées diverses formes de libéralismes amendés parmi lesquels nous distinguerons trois formes principales de « néo-libéralisme ».

1° *Le libéralisme classique.*

a) *Définition :*

Fondé sur la théorie de la concurrence pure et parfaite il suppose que si tous les agents économiques agissent librement sur les marchés, les prix et les quantités de différents produits se fixent à un niveau tel que l'on obtient l'optimum

social (1). Ceci suppose que les agents économiques sont de petite taille par rapport au marché, ce qui implique qu'aucun ne peut par sa décision propre modifier le niveau d'équilibre du marché. Dans ce cas les mécanismes du marché permettent le meilleur ajustement possible de l'offre et de la demande. Le pouvoir de chacun s'exprime par sa capacité d'acheter ou de vendre. Le pouvoir du consommateur se résume donc à son pouvoir d'achat tandis que le pouvoir de l'entreprise est légitime du fait que :

1) aucun n'ayant le pouvoir de modifier l'équilibre du marché, l'entreprise a donc le droit d'exercer tout le pouvoir qu'elle veut parce qu'à elle seule, elle n'en détient aucun : elle est « atomistique » comme dit la théorie économique ;

2) l'entrepreneur qui se trompe sur la demande perd de l'argent, voire fait faillite. Ce risque de faillite justifie le pouvoir de commandement qu'il exerce tout autant que la propriété du profit dégagé par l'entreprise. •

b) Conséquences sur la conception du pouvoir, du besoin et du marketing.

Donc le *pouvoir* est censé être réparti également (chacun en détenant une part infime) entre les divers agents économiques.

Dans ces conditions, le besoin *légitime* est le besoin solvable, celui qui exprime directement le pouvoir économique du consommateur.

Dans ce système, la publicité est vue comme l'outil de la bonne information qui est nécessaire au fonctionnement du marché (il faut en effet également que cette information soit parfaite). Les produits sont par définition adaptés à la demande puisque les mauvais produits sont rejetés par le marché, et le marketing n'est que l'outil du bon fonctionnement d'un système qui permet la meilleure satisfaction de tous.

La concentration des entreprises allait introduire une contradiction entre un des éléments constitutifs de la légitimité de l'entreprise dans le libéralisme classique (à savoir l'atomicité) et la réalité du fonctionnement de celle-ci (2). Il fallait donc amender le système de façon à ce que les entreprises n'abusent pas d'un pouvoir qui désormais n'était pas négligeable par rapport à l'ensemble du marché.

De nos jours, le point de vue libéral le plus traditionnel est surtout soutenu par celles des entreprises dont la situation rappelle le plus celle du modèle classique : les P.M.E. Désormais, de plus en plus de responsables d'entreprises se tournent pour leur légitimation vers des systèmes libéraux amendés. Ces systèmes sont caractérisés par les trois points suivants : ils sont favorables à l'utilisation du marketing ; ils reconnaissent que ces méthodes ne sont pas sans inconvénients ; ils analysent ceux-ci en termes d'abus à combattre. Les diverses formes de néolibéralisme se distinguent par la façon dont ils proposent de lutter contre ces abus : nous retiendrons la doctrine de l'auto-discipline, celle des contre-pouvoirs et celle de l'intervention de l'État.

(1) Du moins, au sens de Pareto c'est-à-dire qu'à l'équilibre il est impossible d'améliorer la situation de qui que ce soit sans porter atteinte à celle d'au moins une autre personne dans une proportion supérieure.

(2) Voir chapitre 1, p. 9.

Idéologie	Pouvoir	Propositions d'organisation économique et sociale	Besoin	Marketing et publicité	Exemples de régulation des processus de marketing
POSITIONS IN <i>Libéralisme</i>	Les entreprises exercent librement le quantum de pouvoir qui leur revient sur le marché dans la mesure même où ce pouvoir est négligeable : il n'affecte ni les prix ni les quantités vendues sur le marché.	Tout est pour le mieux.	Traduit par l'exercice du pouvoir de chaque acteur.	Attitude très favorable. Technique favorisant la circulation de l'information et le bon fonctionnement du marché.	Néant.
<i>Néo-libéralisme I</i> Auto-discipline.	Idem. Cependant certains peuvent abuser de leur pouvoir par des conduites déloyales ou malhonnêtes.	Idem.	Idem.	Idem.	<ul style="list-style-type: none"> * Association des agences de conseils en publicité. * Bureau de Vérification de la publicité. * Syndicat de la Vente par correspondance, etc... * « Messieurs consommateurs » dans les entreprises.

Idéologie	Pouvoir	Propositions d'organisation économique et sociale	Besoin	Marketing et publicité	Exemples de régulation des processus de marketing
<i>Néo-libéralisme II</i> Contre-pouvoir	Les entreprises ont un pouvoir non négligeable étant concentrées et oligopolistiques. Face à elles : les consommateurs.	Il convient d'organiser les consommateurs en contre-pouvoir.	Défini par la demande des consommateurs et des organismes de consommateurs.	Attitude méfiante. Critique de la publicité. Critique de la consommation.	Exemples : U.F.C. U.R.O.C.
<i>Néo-libéralisme III</i> Intervention de l'État	Ni l'auto-discipline ni les contre-pouvoirs ne peuvent contrebalancer le pouvoir des grandes entreprises et leur tentation d'en abuser.	L'État doit intervenir directement.	L'État prend en charge la régulation des marchés et la fonction d'information et de conseil auprès des consommateurs. Par ailleurs l'État prend sur lui d'assurer que la part des consommations collectives dans la consommation des ménages soit suffisante.	Idem.	<ul style="list-style-type: none"> * I.N.C. * Secrétariat d'État à la Consommation. * Direction de la Concurrence. * Loi sur l'étiquetage. * Loi sur le démarchage. * Loi sur les achats à crédit.

Idéologie	Pouvoir	Propositions d'organisation économique et et sociale	Besoin	Marketing et publicité	Exemples de régulation des processus de marketing
POSITIONS OUT <i>Contestation</i> « <i>Politique</i> » (Marxiste)	Le pouvoir appartient aux entreprises qui en usent à leur profit et aux dépens du consommateur souvent amalgamé avec le travailleur.	Nécessité d'une transformation complète de la société passant par la prise du pouvoir au sein de l'État.	Défini par l'État et par des processus politiques.	Critiquable dans l'ancien système, elle devient utile dans le nouveau pour adapter les besoins à court terme des consommateurs avec les besoins définis par l'État.	Les pays socialistes.
<i>Contestation</i> « <i>esthétique-éthique</i> »	Tout pouvoir est mauvais (éthiquement et esthétiquement).	Pouvoir des fleurs.	Besoins naturels, frugalité.	Dissolution du marketing au profit de l'auto-consommation et du troc.	Les communautés.
<i>Autogestion</i>	Dénonce le pouvoir des bureaucraties.	Décentralisation et démocratie au niveau du petit groupe.	Les groupes décident de leurs besoins et se contrôlent mutuellement.	Dissolution du marketing au profit de la libre circulation de l'information dans et entre les groupes.	

2° Néo-libéralisme. I - L'auto-discipline.

a) Définition :

Face à une certaine contestation, qui peut prendre l'une des formes que nous avons analysées plus haut on voit des entreprises concéder que si le libéralisme permet d'assurer la meilleure allocation des ressources, il reste que l'on peut constater des abus auxquels il convient de mettre fin. Elles constituent alors des associations dont le but est à la fois de définir un code de bonne conduite et en principe d'assurer l'auto-discipline de la profession concernée. De tels mouvements s'observent dans la publicité (B.V.P., Associations, etc...) dans l'immobilier, etc...

b) Conséquences sur la conception du pouvoir, du besoin et du marketing :

Pour le pouvoir on reconnaît qu'à court terme une entreprise peut abuser des consommateurs par des comportements malhonnêtes tels que la publicité mensongère. Cependant tout le pouvoir doit rester aux entreprises d'agir en toute liberté. A celles-ci revient le devoir de s'organiser pour s'assurer qu'aucun moyen déloyal n'est employé.

Le besoin reste déterminé totalement par l'expression du pouvoir d'achat sur le marché. Quant au marketing, il est seulement soumis à des règles de bonne conduite édictées par le groupement des entreprises.

En assurant l'auto-discipline de ses membres, l'association espère diminuer la contestation de la profession et éviter que l'État n'intervienne, atteignant plus gravement le jeu libre du marketing.

3° Néo-libéralisme. II - Les contre-pouvoirs.

a) Définition :

Ce point de vue a été fortement défendu par J. K. Galbraith. Il part du principe que toute notion d'auto-discipline est largement illusoire. Lorsqu'il s'agit d'éviter que le détenteur d'un pouvoir important abuse de la liberté d'en user il convient de lui opposer un contre-pouvoir. Celui-ci est constitué d'un ensemble d'agents économiques dont les intérêts peuvent entrer en conflit avec les dirigeants d'entreprises et qui peuvent s'associer de façon à représenter une force sur le marché. Les syndicats sont le type même du contre-pouvoir. Dans le domaine de la consommation, ceci correspond au phénomène des associations de consommateurs et aux thèses de Ralf Nader.

b) Conséquences sur la conception du pouvoir, du besoin et du marketing :

Du point de vue du pouvoir, cette position admet que la croissance des entreprises leur a conféré un pouvoir non négligeable qui rend les mécanismes traditionnels inopérants dans la régulation du marché. Il convient d'organiser les consommateurs dans des associations dont le pouvoir compensera celui des entreprises.

Du point de vue du besoin, cette position accorde aux organisations de consommateurs un rôle déterminant dans la définition des besoins à satisfaire et des modalités de cette satisfaction. Elles seules peuvent avoir l'information, le savoir et le pouvoir nécessaires pour déjouer celui des entreprises.

Du point de vue du marketing, celui-ci devra se soumettre au crible de l'examen et de la critique des associations de consommateurs. L'État pourra intervenir pour faciliter l'action légale de groupes de consommateurs (action collective).

4° Néo-libéralisme. III - L'intervention de l'État.

a) Définition :

Toutes les précédentes formes de libéralisme conservaient un élément essentiel de cette idéologie : la non-ingérence de l'État dans les problèmes de consommation si ce n'est pour légiférer de façon à permettre l'action collective en justice. L'ultime avatar du néo-libéralisme abandonne ce principe sacro-saint et en appelle à l'État non seulement pour définir des règles du jeu de plus en plus précises mais pour intervenir et arbitrer. Cette tendance a trouvé un terrain particulièrement favorable en France, terre de centralisme où règne l'habitude de s'en remettre à l'État.

b) Conséquences sur la conception du pouvoir, du besoin et du marketing :

Le pouvoir de la firme est jugé excessif, l'auto-discipline illusoire (tout détenteur de pouvoir est tenté d'en abuser), les contre-pouvoirs trop faibles. Ce dédain vis-à-vis des contre-pouvoirs peut être dû soit à la faiblesse des traditions associatives, comme en France, soit à la désillusion vécue par ceux qui, tel Nader, ont cru à leur efficacité dans des pays où les associations étaient pourtant relativement puissantes, soit encore à une position idéologique faisant de l'État le dépositaire de la défense de l'Intérêt Général.

Du point de vue des besoins, cette orientation tend à donner à l'État une certaine place dans leur définition. Les besoins non solvables et les besoins collectifs dont la satisfaction correspond aux objectifs économiques et sociaux de l'État devraient donc être en partie définis et en partie financés par l'État qui, de plus, s'arroge le droit de veiller au bon fonctionnement des mécanismes d'échange sur tous les marchés.

Le marketing est accepté, il doit simplement tenir compte d'interventions de l'État conçues pour limiter les abus. Il arrivera même que les organismes publics chargés de ces tâches de régulation des marchés emploient eux-mêmes explicitement le marketing pour parvenir à leurs fins.

b) Les positions OUT.

A ces points de vue qui restent internes au système économique et social actuel, s'opposent des positions plus radicales qui dénoncent le système lui-même comme cause des maux de la publicité, du marketing et de la consommation. Nous leur donnerons le nom de « positions OUT ».

Schématiquement, on peut reconnaître trois types de contestation de ce genre : une contestation politique, une contestation esthétique-éthique et une contestation autogestionnaire que l'on peut comprendre comme l'effort de concilier les deux précédentes.

1° *La contestation « politique ».*

a) *Définition :*

Suivant ce point de vue, tout aménagement du système économique, tout aménagement du capitalisme, ne saurait amener à une situation satisfaisante puisque c'est le système lui-même qui est cause des effets nocifs de la publicité, de la consommation et du marketing. Les entreprises cesseront d'abuser de leur pouvoir le jour où le pouvoir sera repris par l'État à la suite d'une transformation complète de la société. Le système capitaliste disparaîtra ; ses méfaits s'évanouiront du même coup.

b) *Conséquences sur la conception du pouvoir, du besoin et du marketing :*

Dans un tel système, le pouvoir appartient en principe à l'État et au processus politique. Ce sont eux qui permettent la définition correcte des besoins. Aussi, certains, à son propos, dressent le spectre de la bureaucratie. Quant au marketing, s'il survit, il connaît la rédemption que lui accorde la soumission au pouvoir de l'État.

2° *La contestation « esthétique-éthique ».*

a) *Définition :*

Pour cette tendance, que le système soit capitaliste ou socialiste, on assiste au triomphe de la bureaucratie et du productivisme. Souvent, la politique elle-même est considérée comme aliénante, mettant les gens face à des droits impossibles, sauf à accepter le triomphe de la société de masse. A cela, ils opposent un individualisme foncier ou au plus un communisme au niveau du petit groupe.

Le nom que nous leur attribuons provient du fait qu'elles contestent la consommation pour deux types de raison :

1) des raisons esthétiques : la consommation industrielle et son monde sont laids comparés à la nature (symbolisée par des fleurs) et à l'univers agraire du village ;

2) des raisons éthiques : le matérialisme de la société de consommation est immoral ; il représente l'aliénation de l'homme moderne dans une société productiviste.

b) *Conséquences sur la conception du pouvoir, du besoin et du marketing :*

On prône le pouvoir des fleurs, et pour la consommation, les produits naturels et la frugalité. Le marketing se dissoudrait dans l'auto-consommation et le troc.

3° *L'autogestion.*

a) *Définition :*

Ce point de vue nous semble résulter d'un effort pour concilier les deux points de vue précédents. Comme pour la première, cette contestation suppose qu'il faut changer de système politique. Comme la seconde, elle s'oppose à la bureaucratie. Comme la première elle reproche à la seconde de se laisser détruire ou « récupérer » par son apolitisme. Comme la seconde, elle prône l'auto-

nomie de chacun au sein de petits groupes. Ainsi cette position semble tenter, pour éviter ce qu'elle considère comme les écueils des deux précédents systèmes, d'en faire la synthèse.

b) *Conséquences pour la conception du pouvoir, du besoin et du marketing :*

Le pouvoir est à la fois disséminé, décentralisé et collectif, étant le fait de petits groupes décidant en commun de leurs finalités et de leur action et contrôlant les autres groupes à la façon des pouvoirs compensateurs.

Les besoins seraient décidés ainsi par des groupes de consommation en accord avec des groupes appartenant aux organisations de production. Quant au marketing il semble qu'il devrait disparaître au bénéfice d'une circulation aussi libre que possible de l'information au sein de ces petits groupes et entre eux.

* * *

Bien sûr ces sept positions idéologiques ne doivent pas être considérées comme autant d'opinions séparées. En effet :

1) les idéologies elles-mêmes n'ont de sens que dans les rapports qu'elles entretiennent entre elles et en particulier dans la façon dont elles s'opposent aux autres ;

2) c'est l'analyse de l'ensemble des idéologies et de leurs relations qui permet de définir une dynamique de l'idéologie qui peut elle-même permettre de prévoir quelque peu le futur.

Ainsi, si en principe, chaque idéologie fait concurrence aux autres en s'en présentant comme un substitut, en fait, elles peuvent parfaitement apparaître comme complémentaires comme le montre le phénomène dit de la « récupération idéologique ». Ce phénomène peut être défini, par exemple, comme le fait pour les idéologies « OUT » d'être utilisées par les idéologies « IN ». Ainsi, consommation collective, écologie, critique esthétique-éthique de la consommation et autogestion, sont-elles des thèmes que les idéologies « IN » tendent à intégrer progressivement.

CONCLUSION

Ainsi voyons-nous que l'attitude vis-à-vis du marketing et de la publicité découle d'une position idéologique par rapport à la notion de besoin, position idéologique se référant à une certaine vision de la structure du pouvoir dans la société.

Les faux débats cachent la vraie question comme l'arbre cache la forêt et comme le sens manifeste cache le sens latent. Il ne s'agit pas de critiquer la publicité ou les produits, il ne s'agit pas non plus de définir des « bons besoins », il s'agit de choix de société.

La relation que nous avons pu établir entre les différentes visions du système social et la critique du marketing nous permet de réfléchir de façon nouvelle à l'évolution de ce dernier.

Cette évolution peut être appréhendée à partir d'hypothèses, quant à l'évolution des structures économiques et sociales.

Les hypothèses que nous proposerons à cet égard seraient les suivantes :

— l'évolution des structures économiques continuera à voir le développement de grandes organisations privées, exerçant un pouvoir si apparent sur leur environnement physique et humain, qu'elles auront pour priorité d'asseoir leur légitimité ⁽¹⁾. Ceci aura d'importantes conséquences sur l'évolution du marketing. Nous oserions l'hypothèse que le marketing évoluera tant dans ses objectifs que dans ses méthodes.

— du point de vue des objectifs du marketing : ils évolueront de la vente d'un produit à la vente de la firme. La grande entreprise cherchera de plus en plus à *légitimer* son existence aux yeux d'un certain nombre de publics : consommateurs, employés, actionnaires, environnement local, administration, etc...

— du point de vue des méthodes : on assistera à un développement encore plus important du marketing institutionnel. Les grandes entreprises tendront à se considérer de plus en plus comme prestataires de services plutôt que comme vendeurs de produits, ceci supposant le développement de relations agréables et durables avec le public, relations fondées sur la confiance. Par ailleurs le marketing devrait tenir compte de plus en plus de l'existence d'interlocuteurs organisés (les associations de consommateurs en sont le prototype) et de groupes de pression qu'il faudra consulter et avec lesquels une relation de concertation sera de plus en plus nécessaire. En un mot la critique de la légitimité du marketing conduit au marketing de la légitimité.

Le contrôle de gestion et ses critiques.

La critique de la légitimité du contrôle de gestion renvoie directement à la critique du pouvoir qui l'exerce, le contrôle de gestion étant l'expression directe du pouvoir dans et de l'entreprise. Là encore, ce sont des conceptions de la société qui sont en cause (voir tableau p. 97-98). De même que la contestation de la légitimité du marketing conduit au marketing la légitimité, la contestation de la légitimité du contrôle de gestion conduit au contrôle de gestion de la légitimité.

* * *

Ainsi de façon générale, si le management est légitime dans le secteur public c'est que celui-ci en a besoin pour gérer sa légitimité. C'est à la pratique du management de la légitimité que sera consacrée la seconde partie de cet ouvrage.

⁽¹⁾ Cette réflexion sur les critiques du marketing a été développée en collaboration avec Bernard Catry, Professeur Associé au C.E.S.A. (Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires).

	Besoins en information	Mode d'exercice de l'autorité	Type de contrôle de gestion
<i>Position IN</i> 1° Libéralisme	Comptabilité générale dans l'entreprise atomistique. L'entrepreneur est un professionnel, ce qui le dispense de toute comptabilité analytique. La stabilité de l'environnement et de la production rendent inutiles les systèmes sophistiqués de prévisions budgétaires.	Centré sur le chef d'entreprise omniprésent et totalement (pécuniairement) responsable.	Contrôle totalement informel selon les critères personnels du chef d'entreprise qui, de plus, ne sont souvent pas explicités.
2° Néo-libéralisme I Auto-discipline	En plus de la comptabilité, il faut communiquer aux organismes professionnels des statistiques (commandes, niveau des stocks, prévisions d'activité, etc...).	La concentration des entreprises (donc leur gigantisme) entraîne une dilution des responsabilités. On essaye de les recréer grâce à la Direction par Objectif (D.P.O.) et par l'attention accordée aux motivations non pécuniaires.	Système sophistiqué de comptabilité prévisionnelle et de comptabilité analytique avec calcul des écarts et gestion par exceptions.
3° Néo-libéralisme II Contre-pouvoir	En plus des informations mentionnées ci-dessus, un certain nombre d'indicateurs sont calculés (bilan social). L'ensemble doit être communiqué aux représentants du personnel (comité d'entreprise).	La direction de l'entreprise se heurte au contre-pouvoir des travailleurs regroupés en syndicats. L'autorité s'exerce à travers des règlements internes ou externes (conventions collectives) négociés avec les organisations de travailleurs.	Contrôle de régularité plus que de performances. Ce dernier se heurte aux règles qui protègent les travailleurs.
4° Néo-libéralisme III Intervention de l'État	En plus de toutes les informations ci-dessus traitées par la Centrale des bilans de la Banque de France, l'INSEE, la COB, etc... il faut une comptabilité analytique qui pourra servir de base de négociation avec les services de contrôle des prix.	Les règlements internes et les conventions collectives sont soumis à une législation envahissante pouvant aller jusqu'à priver la direction de sa liberté de négociation des salaires.	Idem.

	Besoins en information	Mode d'exercice de l'autorité	Type de contrôle de gestion
<i>Position OUT</i> 1° Contestation politique « marxiste »	Comptabilité générale mais plus encore, comptabilité analytique (dite comptabilité économique interne en URSS).	Système hiérarchique portant sur les aptitudes mais aussi les attitudes (contrôle idéologique).	Comparaison entre les coûts complets réels et les « coûts normés ».
2° Contestation « esthétique-éthique »	Comptabilité rudimentaire. Comptabilité de caisse et éventuellement tenue de comptes de tiers). Dans une version plus radicale : troc et abolition de la monnaie.	Absence d'autorité.	Absence de contrôle de gestion. Interrogation permanente sur les finalités de toute activité.
3° Autogestion	Pas de besoins préétablis. Chaque groupe définit ses propres besoins en informations.	Les fonctions d'autorité sont exercées collectivement et démocratiquement au niveau de petits groupes.	Dissolution du contrôle de gestion au profit de la libre circulation de l'information dans les groupes.

DEUXIÈME PARTIE

Management de la légitimité

L'approche marketing dans le secteur public

Section 1. — La démarche du marketing public.

- § 1. — La logique de l'action administrative et le marketing.
- § 2. — La démarche du marketing : définition et intérêt de cette notion.
- § 3. — Les deux niveaux du marketing public : marketing produit et marketing de la relation.

Section 2. — Besoins et indicateur sociaux.

- § 1. — De la notion de besoin à la segmentation du public.
- § 2. — De la notion d'indicateur social à la définition des images et des produits.

Section 3. — Le fonctionnement du marketing public.

- § 1. — Le marketing dans l'administration centrale : le marketing « éclaté ».
- § 2. — Le marketing dans les services publics administratifs : efforts d'intégration du marketing autour d'un produit.
- § 3. — Le marketing dans les services publics industriels et commerciaux.

Section 4. — Les autres approches de la relation administration-administrés

- § 1. — La contractualisation.
- § 2. — La négociation.
- § 3. — La médiation.
- § 4. — La participation.
- § 5. — Les associations.

Annexe. — Communication Sociale : Le sens critique existe, je l'ai rencontré, par Cécilia Maréchal.

Appliquer le marketing au secteur public c'est, d'après le propos tenu au chapitre 2 de la 1^{re} partie, appliquer un certain langage issu du secteur privé au secteur public, autrement dit, traduire en langage marketing ce qui jusque là se disait en langage administratif classique. D'après le chapitre 3 de la 1^{re} partie nous savons que si ce langage est utile pour tous, il n'est pas complet en ce sens qu'il ne s'applique pas à tout. Il convient donc de connaître les deux langages (administratif classique et marketing) et d'être capable d'opérer une traduction de l'un à l'autre chaque fois que cela est possible. Cependant nous n'exposerons ici complètement ni le langage administratif ni le langage marketing (dont le schéma général est donné p. 46). Pour le premier nous devons renvoyer aux traités de science administrative, de droit public et de finances publiques et à la pratique administrative ; pour le second nous devons renvoyer aux traités de marketing et à la pratique des entreprises privées. Nous réserverons nos développements à l'analyse des correspondances entre ces deux langages et à tout ce qui paraît spécifique au marketing public.

En ce qui concerne les domaines d'application de ce qui est développé ici, nous considérerons explicitement le cas de l'administration centrale, des services publics et des entreprises publiques. Partant du principe d'une démonstration *a fortiori* nous avons choisi de considérer plus largement les domaines où le contraste entre les deux langages est le plus important. En particulier l'administration centrale permet de les confronter de façon particulièrement frappante. Cependant ces approches trouvent leur domaine d'application aussi bien dans les grands groupes privés que dans le domaine des organisations à but non lucratif, dans les sociétés d'économie mixte comme dans les coopératives, associations et autres groupement organisationnels. C'est parce que la démarche marketing s'applique plutôt plus facilement dans ces cas (ne serait-ce que parce que la délimitation y est déjà réalisée) que nous laissons au lecteur le soin d'opérer lui-même l'adaptation à ces diverses situations en espérant qu'il trouvera dans ce chapitre des exemples relatifs aux concepts qui lui seront utiles.

La structure du chapitre se déduit de la définition donnée du management public à savoir qu'il s'agit d'un langage administratif particulier. Dans un premier temps nous tenterons d'énoncer les spécificités de la logique du marketing public. Dans un second temps nous considérerons deux termes particulièrement difficile à traduire : besoins et indicateurs sociaux. Dans un troisième temps nous décrirons le fonctionnement concret du marketing dans le secteur public.

Section 1. — LA DÉMARCHE DU MARKETING PUBLIC

Nous avons déjà considéré au chapitre précédent de nombreuses objections faites à l'utilisation du management dans l'administration. L'utilisation du marketing pose un problème supplémentaire : celui de la différence entre la vision volontariste normative et à long terme de l'administration et la vision opportuniste intéressée et à court terme du marketing. Nous commencerons par montrer que cette différence est moins radicale que l'on pourrait le penser. Ensuite nous détaillerons la façon dont « l'analyse système » des relations entre organisation publique et public peut être spécifiée. Enfin nous montrerons que le marketing

public (c'est-à-dire le macro-marketing pour utiliser un terme qui soit valable quelque soit le statut juridique de l'organisation) doit être défini à deux niveaux complémentaires : celui de l'institution et celui du produit.

§ 1. — LA LOGIQUE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE ET LE MARKETING.

A priori les logiques d'action et l'esprit de la démarche marketing et de l'administration sont opposés. L'administration est en principe normative, elle est détentrice d'une vision du bien public qui lui parvient par le fait de sa soumission aux politiques et de son éthique qui lui impose la recherche de l'intérêt général au-delà des intérêts particuliers, alors que le marketing est surtout attentif aux intérêts privés qu'il tente de satisfaire et que sa vision de l'organisation est toute opportuniste, à la recherche de créneaux et de nouveautés. L'administration qui représente la permanence de l'État a par définition une vision à long terme et une responsabilité à long terme tandis que le marketing considère l'état du marché à un moment donné en se préoccupant essentiellement de la réalisation de ses objectifs à court et moyen terme. Enfin la recherche du profit soumet le marketing à la logique économique tandis que l'administration a pour rôle de soumettre la logique économique dans les domaines où celle-ci contredit l'intérêt général. *Nous aimerions montrer qu'en fait ces logiques d'action sont moins opposées qu'il n'y paraît tout d'abord* et ce d'autant moins que l'on se rapproche de la situation organisationnelle définie comme exigeant une approche en terme de macro-management.

Une logique d'action peut être résumée par la séquence suivante : état actuel, action, état désirable. Agir c'est choisir les moyens dont la mise en œuvre permettra à l'état actuel de se transformer en état désirable. La vision caricaturale de l'opposition entre logique administrative et logique marketing consiste à dire que la première tend à chercher à rapprocher l'état actuel de l'état désirable (normativité) alors que la seconde tend à rapprocher l'état désirable de l'état actuel (opportunité). Ce schéma (1) indique la façon dont sont déterminés ces deux états et la série des actions possibles. Ces actions comportent un coût qui va croissant depuis l'information du public jusqu'à l'action directe sur les structures socio-culturelles.

Dans le secteur privé l'état désirable sera caractérisé par une modification suffisamment faible de l'état actuel (par exemple lancement d'un nouveau produit dont la demande potentielle est déjà apparente) pour que les moyens les moins coûteux (information et action sur l'offre de produit) permettent de réaliser l'objectif. Ainsi sera réalisé le plus sûrement le profit recherché par l'entreprise. Dans le secteur public au contraire il peut arriver que le besoin d'un produit soit reconnu de façon normative (ex. ceinture de sécurité) et qu'en dépit de l'indifférence voire de l'hostilité du public l'administration décide de le promouvoir. Ainsi l'état désirable sera-t-il parfois plus éloigné de l'état actuel et les moyens mis en jeu inclueront-ils éventuellement la formation du public, son éducation voire des actions profondes sur les structures socio-culturelles.

(1) Voir Bourdieu et Darbel, « L'Amour de l'art », Coll. Le sens commun, Éd. de Minuit. 1971, p. 219.

Cependant cette opposition doit être modérée. D'une part la limitation des moyens budgétaires soumet l'administration à la contrainte des coûts. De manière plus précise, on peut analyser l'allocation des ressources entre les diverses utilisations en terme d'une égalisation des productivités sociales marginales, ce qui suppose que, parfois, les solutions les moins coûteuses et par conséquent les solutions qui tiennent compte de l'état actuel du marché soient choisies. Ainsi les musées de France ont pour objectif d'amener également tous les citoyens à apprécier les œuvres exposées dans leurs établissements. Concrètement ils doivent limiter l'essentiel de leur effort à y faire venir ceux qui sont déjà disposés à les fréquenter c'est-à-dire les personnes ayant reçu une éducation suffisante. Les études sociologiques, servant ici d'étude de marché, montrent en effet que l'appréciation de l'art est corrélée avec l'apprentissage préalable à l'école ou dans la famille. Certes une politique plus ambitieuse est possible en principe, cependant elle demanderait la mobilisation de moyens que le secrétariat d'État à la Culture aurait peu de chance de pouvoir réunir à cet effet. Tenir compte des attitudes, des préférences et des désirs des citoyens à un moment donné c'est diminuer le coût du fonctionnement du service public et de ce point de vue le service public ne peut ignorer l'approche marketing. Si le décideur politique garde la maîtrise des objectifs il est guidé dans sa décision par l'analyste « homme de marketing » qui informe des coûts et des résultats des actions préparées et qui propose une série de plans efficaces parmi lesquels le décideur pourra choisir.

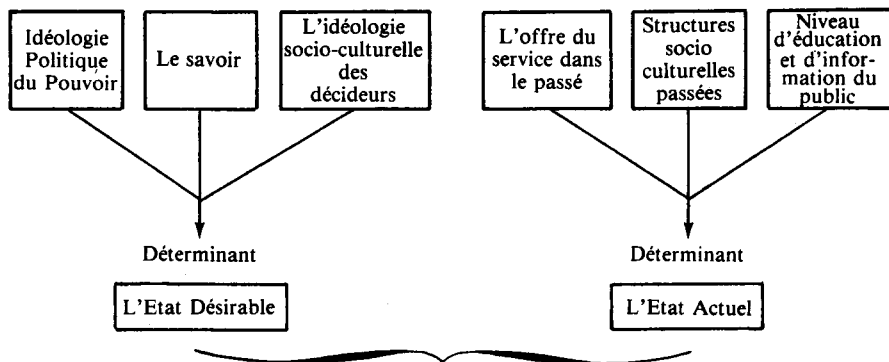
D'autre part, dans le secteur privé, il arrive que l'on fasse usage des moyens d'action à plus long terme, voir que l'on agisse sur les structures sociales. L'exemple d'I.B.M. est particulièrement frappant. La demande d'ordinateur n'est pas spontanée : elle est le produit d'un changement social profond que la grande multinationale a partiellement façonné. En développant des gammes de produits bien en avance sur la demande du marché, en planifiant au niveau mondial la diffusion de cette nouvelle technologie, I.B.M. montre qu'une entreprise privée peut agir dans un horizon de temps et avec des moyens très semblables à ceux de l'administration : ainsi par exemple son effort de formation et d'éducation dans le domaine de la programmation et de l'analyse de systèmes représente une tâche comparable à celle poursuivie par l'éducation nationale qui en a pris partiellement le relais. Les grandes entreprises de ce type sont impliquées dans des processus d'innovation et d'investissement à long terme qui supposent un certain degré d'action sur les structures sociales ; elles se situent d'emblée dans le domaine du macro-management dont l'optique ressemble, nous l'avons vu, à celle du secteur public.

§ 2. — LA DÉMARCHE MARKETING PUBLIC : INTÉRÊT DE CE POINT DE VUE.

a) La démarche marketing public : définition.

Nous avons vu que l'analyse système permettait d'énoncer la syntaxe d'un langage de gestion. Nous avons déjà développé la façon dont la démarche marketing dans le cas de l'entreprise pouvait être déduite du schéma des relations que celle-ci entretient avec son marché. De même la démarche de marketing public

Schéma 1



La confrontation des deux amenant à la définition d'un programme en terme de :

- ① Information du Public
- ② Action sur l'offre
- ③ Formation du Public
- ④ Education du Public
- ⑤ Autres actions sur les structures socio-culturelles

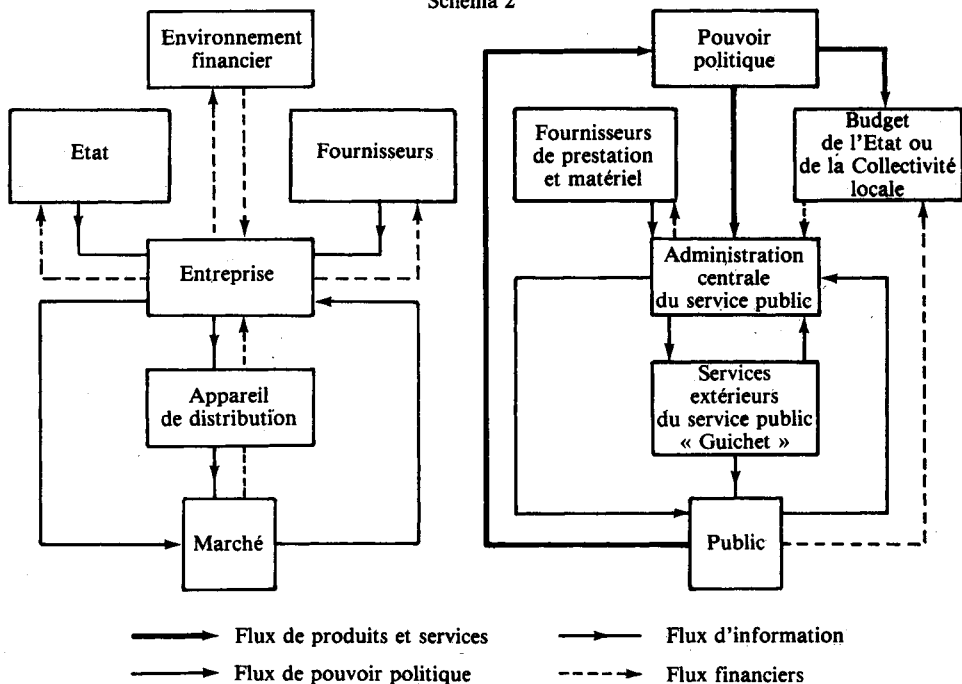
peut se déduire du schéma des relations entre une administration et son public. Les deux schémas représentés côte à côte sur la figure permettent de comparer les deux démarches.

Examinons le schéma de l'entreprise envisagée comme un système. On voit que cette analyse consiste essentiellement à distinguer des entités telles que l'entreprise, le marché et la distribution (qui représente l'ensemble de l'appareil de distribution français) et de définir les flux qui les réunissent. Ceux-ci sont financiers, matériels ou informationnels. Ainsi l'entreprise livre-t-elle ses produits au marché à travers le réseau de distribution et reçoit-elle de l'argent en contrepartie. Ainsi envoie-t-elle de l'information (la publicité) en direction du marché et de la distribution. Ainsi, et ce point est essentiel, fait-elle remonter des informations à partir du marché (par l'étude de marché) et à partir de la distribution (par exemple par les panels de détaillants). On peut montrer que cette analyse de système représente l'essentiel de la démarche marketing. Elle permet une approche globale des flux qui relient l'entreprise et son marché : c'est ce qu'exprime le concept clé de la stratégie de marketing, le marketing-mix. Suivant ce concept on ne peut définir un programme d'action correct si l'on n'a pas examiné ensemble quatre catégories de problèmes : les problèmes de produit, les problèmes de prix, les problèmes de communication et les problèmes de distribution (1).

(1) Voir chapitre 2, 1^{re} partie, p. 47.

**L'entreprise privée et l'administration publique
considérées comme systèmes**

Schéma 2



Comme chacun sait, « partir du marché » est la notion-clé de la démarche marketing. Elle signifie que produits, prix, distribution et communication doivent être définis à partir des renseignements recueillis sur le marché.

Examinons maintenant le schéma du service public. On reconnaîtra immédiatement une analogie d'ensemble. Là encore le marketing se présente comme l'analyse du système des relations entre l'administration et son public. Le schéma 2 nous permet de faire les remarques suivantes qui ont une importance pratique considérable :

b) L'information du public.

L'information que l'administration transmet au public est souvent insuffisante. Ceci est dû le plus souvent à ce que son rôle n'est pas envisagé de façon concrète au sein d'une analyse complète des flux qui passent entre le public et l'administration. L'information apparaît comme une charge et personne ne s'inquiète de ce qu'en retour elle peut apporter pour l'amélioration du service public.

c) L'étude du public.

Plus importante encore : l'information « montante », l'étude du public, est le plus souvent inexistante. Traditionnellement, les désirs et les besoins des

citoyens remontaient à l'administration par les canaux du système politique. Mais l'extension et la multiplication des modes d'intervention de l'État ne permettent plus une expression suffisamment détaillée des besoins. Il devient alors indispensable d'organiser l'étude méthodique des besoins et attitudes du public dont parle Bernard Gournay. Bien menée, une telle étude assure un meilleur ajustement des flux de services et d'informations entre le service public et son public.

d) La distribution du service public.

Dans la logique administrative, la localisation des points de distribution du service dépendra souvent de découpages administratifs parfois anciens et qui ne tiennent que partiellement compte de la densité de la population et encore moins de ses caractéristiques. Au hasard de la disponibilité de locaux, on adjoindra des unités nouvelles sans, par exemple, qu'ait été analysée de manière précise la façon dont l'éloignement affecte la fréquentation du service public. Une illustration saisissante de ce qu'à l'inverse, une analyse peut apporter à la résolution des problèmes de distribution, est donnée par l'action de la ville de Paris dans le domaine des bibliothèques municipales. Le rayon d'attraction (rayon de la zone où habitent 80 % des lecteurs actifs) fut mesuré et évalué à 800 m. En traçant ainsi les zones d'attraction de chaque bibliothèque on a pu rapidement constater que certaines zones étaient desservies par plusieurs établissements alors que d'autres en manquaient totalement. Un schéma directeur d'implantation a pu être mis au point, qui guidera désormais les investissements de la ville de Paris en la matière.

e) La définition d'une politique cohérente.

La définition d'une politique cohérente procède de la logique globale de l'analyse de système. L'apport de l'approche marketing au service public en ce domaine est double :

a) l'approche marketing permet une mise en forme du problème en obligeant à considérer ensemble et de façon cohérente, les moyens dont dispose le service public pour son fonctionnement (étude du public, définition du service rendu, politique de distribution, politique de communication et le cas échéant, politique de prix) ;

b) elle permet une identification de l'environnement qui influe de façon significative sur le fonctionnement du service public. Elle contraint ainsi à accorder la primauté au public dans l'analyse du fonctionnement du service.

Cependant, la comparaison des schémas public et privé met en lumière un certain nombre de différences qui ne sont pas sans importance : mode de financement particulier, distinction à opérer entre les notions de « marché » et de « public », existence d'un sous-système politique.

Nous allons reprendre ces trois points aux alinéas f, g et h ci-dessous.

f) Le système de paiement indirect.

Le plus souvent, le service public est financé par l'impôt national et local et il est ensuite offert gratuitement au public. Il devient dès lors difficile d'élaborer une politique des prix. La démarche marketing n'en est pas pour autant remise en cause, mais tout de même quelque peu entravée. Le comportement des usagers

du service public sera sans doute influencé par sa gratuité. D'un côté, ce qui coûte peu paraît sans valeur mais d'un autre côté, le contribuable peut adopter une attitude revendicatrice et considérer comme un droit déjà payé par ses impôts, le service rendu par l'administration.

g) La différence entre « marché » et « public » et la notion de concurrence.

La transaction n'ayant pas pour but d'obtenir de l'argent (ni, du reste, directement des votes) il semble que l'on doive établir une distinction entre le « marché » et le « public ». En fait, la distinction paraît quelque peu artificielle, si l'on s'accorde à définir la notion de « transaction » de manière large : l'usager du service public accorde son temps, son énergie et sa confiance en échange du service qui lui est rendu. Chaque fois que le citoyen-usager du service public a le choix de ses actes, il faut, pour qu'il devienne client du service public, lui faire valoir les avantages qu'il en retirera au regard d'autres activités. Par exemple, la bibliothèque municipale qui doit compter avec la concurrence des cafés, des cinémas ou des libraires. Par exemple encore, le citoyen qui a le choix entre un établissement public et un établissement privé (hôpital et clinique privée).

L'habitude ancienne, prise dans l'administration, de considérer le citoyen comme un assujetti explique sans doute qu'on ait pu insister sur les différences entre le public et le marché. Mais le développement du service public et l'évolution de l'administration feront que le citoyen sera considéré de plus en plus comme un « usager », notion qui se rapproche singulièrement de celle de « client » (1).

h) L'importance du facteur politique

A la différence de l'entreprise privée, le service public est soumis à une forte pression politique : la définition même de ses objectifs appartient au pouvoir politique. Certes il existe également un « pouvoir » dans l'entreprise, jouant un rôle déterminant dans la fixation des objectifs (il s'agit principalement d'un pouvoir d'ordre financier) et l'on pourrait montrer que l'interaction de ce pouvoir avec les gestionnaires ressemble fort à celle qui existe entre le pouvoir politique et l'administration. Dans les deux cas, le système de valeur du pouvoir permet de choisir entre des alternatives proposées par des analystes. Cependant, les objectifs sociaux et politiques du pouvoir politique sont souvent beaucoup plus complexes que les objectifs essentiellement économiques du pouvoir financier. Nous verrons dans la seconde partie de ce chapitre que le rôle du pouvoir politique est l'un des traits essentiels du marketing public. Car si la démarche marketing peut s'appliquer au secteur public, le marketing public ne peut cependant pas être un marketing tout à fait comme les autres.

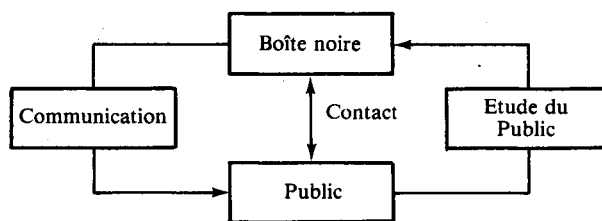
(1) Pour une discussion complète de ces notions d'assujetti, usager, client citoyen et administré se reporter au chapitre 3, 1^{re} partie, p. 79.

§ 3. — LES DEUX NIVEAUX DU MARKETING PUBLIC : MARKETING PRODUIT ET MARKETING DE LA « BOÎTE NOIRE ».

L'analyse de la notion de macro-management nous a montré que, parvenues à une certaine taille par rapport à leur environnement économique et social, les entreprises ne pouvaient plus médiatiser leur relation au marché entièrement par l'intermédiaire des produits, c'est-à-dire que la population externe à l'entreprise devait également être considérée comme un public auprès duquel l'entreprise devait légitimer son existence. Ceci revient, suivant le vocabulaire du marketing institutionnel ou des relations publiques à vendre la firme et non le produit. Or la firme est perçue par le public comme une « boîte noire » c'est-à-dire que l'on sait ce qui en sort et ce qui y pénètre mais que l'on ignore ce qui se passe dedans, à la façon dont les psychologues behavioristes schématisent l'individu par une boîte noire : celle-ci, support de l'identité du sujet agissant ne peut être comprise qu'à travers ses actes et manifestations. Vendre la firme c'est à travers le nom et le logo qui la représentent, à travers une devise et des statuts qui définissent sa finalité *faire le marketing de la boîte noire en la rendant suffisamment transparente pour que le public ait le sentiment de contrôler son action.*

Cette notion de marketing de la boîte noire est encore plus essentielle dans le cas de l'administration dont les agents sont mal délimités et identifiés et dont l'action est peu médiatisée par des produits. Le marketing de la « boîte noire » correspond de façon quasi pure à un schéma de communication entre l'entité (administration ou entreprise) et le public.

Schéma 3



Il suppose :

1) un flux d'information du public vers la boîte noire informant celle-ci de son image auprès du public et des besoins de celui-ci,

2) un flux informationnel de la boîte noire vers le public portant le nom, le logo, la devise et les finalités de l'entreprise, et amenant des informations sur les résultats de son action et sur son mode de fonctionnement propre à assurer sa légitimité dans le public,

3) une structure de contacts (accueil, renseignement, information) permettant d'établir concrètement la relation entre la boîte noire et le public.

Ainsi, les 3 fonctions essentielles de ce marketing sont l'étude du public, l'accueil et l'information, la communication (Cf. schéma 3).

Ainsi défini le marketing de la boîte noire dans l'entreprise complète le marketing produit comme d'une certaine façon le marketing produit complètement le marketing de la boîte noire dans l'administration. Dans le cas du fonctionnement administratif, la « boîte noire » est caractérisée par une présomption d'inefficacité qui tient au caractère peu saisissable de son action. Faire le marketing de la boîte noire, c'est la rendre suffisamment transparente pour montrer son efficacité et aussi la légitimer. Dans le cas du fonctionnement de la firme qui commercialise un produit il y a présomption d'efficacité puisque le produit de son activité est identifiable et qu'en l'achetant ou en le consommant le public ou le marché éprouve concrètement son adéquation. Dans le cas du marketing produit où l'entreprise disparaît derrière le produit, la présomption d'efficacité est grande puisque la légitimation de l'organisation passe par l'achat du produit. *On peut définir le produit de ce point de vue comme le support d'une parcelle de la légitimité, et le produit acheté et consommé comme l'équivalent économique d'un quantum de légitimation de l'organisation, ce que les américains expriment en qualifiant l'achat de « vote du dollar ».*

Le schéma 4 représente la façon dont se répartit le marketing des différents types d'organisation entre marketing de la relation et du produit.

Schéma 4

	Administration	Service Public Administratif	Entreprise Publique	Grande Entreprise Privée
MR : Marketing de la boîte noire ou marketing de la relation	MR	MR	MR	MR
MP = Marketing produit	MP	MP	MP	

Toute procédure de macro-management suppose un certain dosage des deux. Lorsque les produits se « vendent » bien, ils représentent autant de légitimité acquise à l'organisation. Lorsqu'ils se vendent moins bien la légitimation de la boîte noire devient un élément important de la stratégie. D'une façon générale, on peut dire que l'administration a pu minimiser de façon excessive la légitimation par les produits pour fonder son action exclusivement sur sa légitimité institutionnelle. L'entreprise elle, en général, a minimisé l'importance de sa légitimation institutionnelle au profit de la légitimation par le produit.

Le développement d'une stratégie de marketing de l'administration comporte donc deux temps :

1) déplacement vers le haut de la limite entre « produit » et « boîte noire » par l'identification de produits et l'obtention sur cette base d'une partie de sa légitimité ;

2) action en vue de légitimer la boîte noire par un marketing de la relation au public qui comprend les trois éléments cités plus haut : études, contacts et communications (1).

Section 2. — BESOINS ET INDICATEURS SOCIAUX

Deux termes, constamment utilisés dans le management public, posent des problèmes de traduction entre le langage administratif et le langage gestion : ce sont besoins et indicateurs sociaux. Tous deux servent à définir l'objectif de l'organisation. La notion de besoin, largement utilisée par le marketing qui se définit parfois comme le moyen de la satisfaction des besoins du consommateur, est désormais omniprésente dans les textes administratifs. Répondre aux besoins des usagers et des administrés est devenu la phrase clef qui ouvre un nombre croissant de rapports et de projets. La notion d'indicateur social, elle, s'est développée plus récemment (2) dans l'administration ; elle tend à prendre un sens pour l'entreprise (3). Ces deux notions manifestent l'introduction des sciences sociales dans la décision administrative : *ce sont deux façons de parler le social, d'en donner une représentation en des termes utilisables par l'administration*. Elles correspondent donc à la tendance déjà décrite au chapitre II, où il était indiqué qu'à des langages juridiques et économiques venait se joindre de plus en plus un langage sociologique et psycho-sociologique (4). Le marketing étant caractérisé également par le fait qu'il rend utilisable pour l'organisation les éléments de savoir existant dans ces domaines, l'analyse de la notion de besoin et des indicateurs sociaux permet à bien des égards de faire le lien entre marketing et administration. C'est sans doute une caractéristique du marketing public qu'il est nécessaire d'y soumettre ces notions à un examen critique détaillé : c'est qu'à l'univocité du projet économique qui caractérisait l'entreprise classique succède la multiplicité conflictuelle des projets politiques et sociaux de grandes bureaucraties.

Connaître les débats idéologiques relatifs à ces notions, de même que connaître l'éventail des conceptions des sociologues et psychologues sur les divers aspects de la vie sociale fait partie de la culture générale nécessaire à la pratique du marketing public. Par ailleurs, c'est de manière continue que l'étude du marché se déduit de l'analyse des besoins et que les études d'image et de produit se déduisent des indicateurs sociaux.

(1) Inversement, pour une entreprise, la stratégie consistera à déplacer vers le bas la limite entre marketing de la relation et marketing produit.

(2) L'introduction du souci relatif aux indicateurs sociaux en France peut être symbolisé par l'ouvrage de J. Delors publié en 1968 dans la collection SEDEIS : Les indicateurs sociaux.

(3) Voir plus bas sur la relation entre bilan social et indicateurs sociaux.

(4) Cf. chapitre 2, 1^{re} partie, p. 39.

§ 1. DE LA NOTION DE BESOIN A L'ÉTUDE DE MARCHÉ.

La notion de besoin est largement utilisée tant par l'entreprise privée que par l'administration comme une description évidente de la finalité de leur action. Dans le secteur privé, le besoin est ce que le marketing a pour objet de satisfaire. Dans l'administration aussi, il est fait sans arrêt usage de ce terme : besoin de logement, besoin de sécurité, besoin de culture, etc... L'identifier et le satisfaire, telle est la préoccupation des ministères et des collectivités locales. Or, cette notion évidente fait l'objet de nombreuses controverses où se mêlent des textes qui énumèrent et décrivent les besoins humains (1) et des textes qui contestent la valeur de ce concept trop clair pour être honnête. Par exemple pour Jean Baudrillard, il s'agit d'une pure tautologie vide de sens (2). Après avoir rapporté quelques idées essentielles des approches sociologiques et psychosociologiques de la notion de besoin, nous présenterons une typologie pragmatique de la notion de besoin public pour ensuite montrer comment celle-ci débouche sur l'importante notion de segmentation du public dans la définition des programmes publics.

a) Les approches théoriques de la notion de besoin.

L'omniprésence de la notion de besoin dans les textes administratifs est la marque de l'importance croissante de la sociologie et de la psychosociologie dans la décision administrative. En effet, l'économie classique se contentait de la notion de demande et postulait un sujet économique rationnel.

Considérer la notion de besoin c'est tenir compte de ce qu'en marketing on appelle l'irrationalité du consommateur.

1° *La critique de la notion d'utilité classique par G. Bataille.*

Pour George Bataille (3), il n'y a « aucun moyen correct, étant donné l'ensemble plus ou moins divergent des conceptions actuelles, qui permettent de définir ce qui est utile aux hommes ». En pratique cependant la « conscience commune » s'accorde à considérer l'utilité classique « c'est-à-dire prétendument naturelle ». Le but de celle-ci serait le plaisir modéré, la production et la conservation des biens, la reproduction et la conservation des personnes. Ceci, nous dit Bataille, néglige les conduites de gaspillage, de destruction sans raison et les dépenses improductives. Or toute société les connaît. Il n'en est de trop pauvre pour qu'une part des biens ne soit consacrée à la fête ou à d'autre forme de destruction ostentatoire. Ainsi la pratique du potlatch, dans laquelle les chefs de tribus détruisent des biens à l'occasion des mariages et des funérailles ou pour montrer leur puissance à un concurrent qui sera amené éventuellement à surpasser ce sacrifice.

George Bataille pour rendre compte de ces comportements propose de diviser la consommation en deux parts : la première pour l'usage du minimum nécessaire pour les individus d'une société à la conservation et à la reproduction de la vie, la seconde représentée par les dépenses dites improductives. « Le luxe, les

(1) Tel Abraham Maslow : *Motivation and Personality*. Harper and Row, New York, 1954.

(2) La genèse idéologique des besoins - cahiers internationaux de sociologie Jean Baudrillard.

(3) George Bataille : *La part maudite*, Paris, Ed. de Minuit, 1949, p. 269.

deuils, la guerre, les cultes, les constructions de monuments somptuaires, les jeux, les spectacles, les arts, l'activité sexuelle perverse (c'est-à-dire détournée de la finalité génitale) » sont caractérisés suivant Bataille par le fait qu'ils ont leur fin en eux-mêmes et qu'ils correspondent à une logique de la *perte*, celle-ci devant être la plus grande possible pour que l'activité prenne véritablement son sens.

Ainsi cette analyse conduit-elle à considérer deux notions : celle du minimum vital et celle de la signification symbolique de la consommation.

2° *La notion de minimum vital.*

La notion de minimum vital représente le roc de la rationalité. Pour ce montant de consommation au moins, un consensus scientifique pourrait exister. C'est du reste une pratique administrative classique de fixer de tels seuils minima : SMIC, revenu minimum des personnes âgées, etc... Mais le fait même qu'il faille le fixer administrativement montre qu'il ne s'instaurent pas naturellement. De fait l'élasticité de ce minimum vital à la variété des situations sociales est très grande ainsi que le montre la comparaison des lignes de pauvreté définies aux USA, en France et... en Inde. Baudrillard prolongeant Bataille affirme : « En fait, « le minimum vital anthropologique » n'existe pas : dans toutes les sociétés il est déterminé résiduellement par l'urgence fondamentale d'un excédent : la part de Dieu, la part du sacrifice, la dépense somptuaire, le profit économique ».

3° *La signification symbolique de la consommation.*

C'est à Thornstein Veblen, que l'on doit les premières analyses sur la portée symbolique de la consommation. Selon lui, « la production d'une classification sociale (distinction de classe et concurrence statutaire) est la loi fondamentale qui ordonne et se subordonne toutes les autres logiques conscientes rationnelles, idéologiques, morales, etc... (1). C'est sur ce principe que se fonde la notion de loisir, qui est, suivant Veblen « l'abstention ostentatoire de travail qui devient l'indice conventionnel de la respectabilité » (2).

Pierre Bourdieu continue cet analyse de la signification symbolique de la consommation en montrant comment évolue la façon d'établir la différence sociale lorsque le niveau de vie augmente (3). Tout d'abord, il montre que la vie sociale suppose une identification avec le groupe auquel on veut se joindre qui implique de partager ses goûts et ses habitudes qui seront le moteur des consommations. Ainsi un paysan venant à la ville dédaignera les meubles rustiques (qu'il vient de quitter) pour préférer le moderne (4). Alors que des citadins l'auront déjà délaissé pour un simulacre de retour à la nature (5). C'est qu'en effet en

(1) Nous reproduisons ici les formulations de Baudrillard à propos de T. Veblen - in *genèse idéologie des besoins*.

(2) Th. Veblen. *Theory of leisure Class*. G. Allen and Unwin, 1949, 404 p.

(3) *Différence et Distinction*, le triomphe des valeurs citadines. Darras - Le partage des bénéfices. Éd. de Minuit.

(4) Le problème de la qualité architecturale est souvent celui posé par les paysans qui rêvent de construire un pavillon de banlieue près de leur ferme, tandis que les parisiens rêvent de troquer leur pavillon de banlieue contre une ferme.

(5) P. Bourdieu. *Différence et Distinction in Le Partage des Bénéfices*. Éd. de Minuit. 1966, 447 p.

même temps que les progrès de la technique et la production de série rendent plus largement accessibles certains indices traditionnels de statut. La recherche de la distinction doit se marquer par le refus des consommations et des pratiques trop communes ou par la manière originale de sacrifier à ces consommations ou à ces pratiques. Ce sont maintenant les membres de la classe moyenne qui sont entraînés dans la dialectique de la distinction et de la divulgation jusque là réservée à certaines fractions de la classe cultivée. Aussi, distingue-t-il 3 degrés dans l'inégalité : par exemple dans le cas de la télévision le premier degré d'inégalité est marqué par la possession de l'appareil, le second par l'intérêt pour le culturel (théâtre, science, opérettes, plutôt que chansons) et le troisième par la réticence et le moindre achat ⁽¹⁾ qui est surtout développée dans les catégories sociales dont le niveau d'éducation est le plus élevé.

Pour Jean Baudrillard, la consommation de biens serait caractérisée par cette valeur de signe qui en font le support de la différenciation sociale. Cette logique de la différence serait le plus souvent confondue avec trois autres logiques : celle de la valeur d'usage qui commande les actes pratiques, celle de l'équivalence qui commande l'échange économique et celle de l'ambivalence ⁽²⁾ qui correspond à l'investissement profond d'un objet dont la signification affective est directement liée à une personne particulière (alliance de mariage, souvenir familial, cadeau...). En insistant ainsi sur la valeur de signe de l'objet de consommation, Baudrillard rejoint les hommes de marketing pour qui l'objet ne doit pas être considéré dans sa définition technique mais tel qu'il est perçu par le client ⁽³⁾. En effet, le paradoxe de la notion de besoin c'est que, si insaisissable qu'il soit théoriquement, il apparaît à chacun sous le mode de l'évidence. C'est vers différentes structururations de cette évidence proposées par la psychosociologie et la sociologie que nous allons nous tourner maintenant.

b) Approche psychosociologique : les besoins humains suivant Maslow.

L'approche psychosociologique se centre sur l'individu. Les actions humaines étant la conséquence des besoins et manques ressentis par le physique et le psychisme de l'individu, il convient pour expliquer le comportement humain d'identifier ces besoins. Aussi toute une tradition s'est-elle fondée sur la définition de listes de besoins. Celle proposée par le psychologue américain Maslow est la plus célèbre.

Il distingue 5 catégories de besoins ⁽⁴⁾ :

1) *Les besoins physiologiques* : ce sont les besoins liés directement à la survie des individus ou de l'espèce. Il s'agit de la faim, de la soif, de la fatigue et des besoins sexuels.

2) *Le besoins de sécurité*. Il s'agit du besoin d'être protégé contre les divers dangers qui peuvent menacer les individus. Les produits comme l'assurance, la

⁽¹⁾ Voir Étude et Conjoncture, 10 octobre 1963.

⁽²⁾ Le terme d'ambivalence est utilisé parce que dans la relation l'objet (le cadeau par exemple) signifie à la fois la présence et l'absence de celui qui l'a offert. Notons que dans le cas des biens publics offerts ou/et imposés, l'ambivalence est effectivement au centre de la relation administration-administré.

⁽³⁾ A ce propos voir Lendrevie *et al.* Mercator - Théorie et Pratique du Marketing, Dalloz éd. : chapitre 5.

⁽⁴⁾ A ce propos, voir Mercator, chapitre 2.

ceinture de sécurité, la médecine préventive font partie des produits qui peuvent satisfaire, à divers niveaux, le besoin de sécurité.

3) *Le besoin d'appartenance*. L'homme est un animal social. Il a besoin de se sentir accepté et aimé par sa famille ou le groupe de personnes avec lesquelles il vit. La consommation peut être un moyen direct ou indirect de satisfaire ses besoins. Ainsi, l'inscription à un club, à une association, voire à un parti, peut correspondre, entre autre, à ce besoin d'appartenir à un certain groupe et de se sentir accepté par lui.

4) *Le besoin d'estime*. Au-delà du désir d'être accepté, il y a le désir d'être estimé par soi-même et par les autres. Le respect de soi passe souvent par le respect que semblent vous porter les autres. Un exemple, un peu pervers peut-être, des conduites que peut générer ce besoin d'estime, est le snobisme par lequel l'individu cherche à imposer à lui-même et aux autres une image de soi qu'il juge digne d'estime. Le souci de bien tenir son rôle social est un exemple plus noble de ce à quoi peut conduire le besoin d'estime.

5) *Le besoin de s'accomplir*. Le sommet des aspirations humaines suivant Maslow est l'accomplissement de soi. Ce besoin de s'accomplir, de devenir ce que l'on peut être, se réalise par l'effort. Selon les individus, il s'investira dans telle ou telle activité particulière. Dans les cas les plus favorables, il pourra permettre à la créativité des individus de s'exprimer.

Suivant Maslow, ces besoins sont *hiérarchisés*. Cela signifie que les besoins d'ordre supérieur, tels que le besoin d'estime et le besoin d'accomplissement ne peuvent être agissants que si les besoins d'ordre inférieur sont satisfaits.

c) Approche sociologique : besoin et aspiration.

L'approche de Maslow centrée sur l'individu est particulièrement bien adaptée à la pratique du marketing classique. Pour l'étude des services collectifs, il faut tenir compte de la dimension sociale du phénomène. C'est ce que Chombart de Lauwe ⁽¹⁾ (sociologue spécialiste de l'urbanisation) a tenté en proposant de constituer une sociologie des aspirations. Pour lui, en effet, il est essentiel de distinguer les besoins de groupes ou de personnes de leurs aspirations. Celles-ci peuvent être définies pour un groupe, une société, une culture, elles sont orientées par des images, des signes et des symboles, elles sont communicables par le langage car elles sont liées à des représentations. L'aspiration individuelle s'inscrit par rapport à une aspiration collective, soit par le biais d'une participation à ces aspirations communes, soit d'une rivalité avec celles-ci. Enfin « dans la vie collective, lorsqu'une aspiration commune à un ensemble d'hommes s'oppose aux aspirations d'autres hommes, elle se précise et prend une force active de revendication ».

Cette force varie suivant qu'il s'agit de besoins-aspirations ou de besoins-obligations. Lorsqu'un besoin-aspiration devient besoin-obligation, d'autres besoins-aspirations apparaissent. Pour suivre leur développement, l'analyse des groupes les plus dynamiques, partis politiques, syndicats, associations d'usagers, groupes professionnels est essentielle. C'est l'existence de canaux ascendants de la base vers le sommet qui permet aux aspirations de s'exprimer et d'intervenir dans la décision publique.

⁽¹⁾ Chombart de Lauwe Paul Henri, *Pour une sociologie des aspirations*. Denoël Gonthier 1971, 221 p.

d) Conclusion sur les approches théoriques de la notion de besoin.

Pour conclure ce tour d'horizon des approches théoriques de la notion de besoin, nous rappellerons la définition donnée au chapitre précédent qui d'une certaine façon peut servir de synthèse à ces points de vue. Elle part non de ce que sont les besoins mais de la façon dont il est fait usage de cette notion par les différents acteurs sociaux :

1) La notion de *besoin* définit la *relation* d'une personne ou d'un groupe de personnes à un produit ou un service. Cette relation peut avoir un sens aussi varié que : désirer, consommer, lutter pour sa survie.

2) L'utilisation du terme de besoin signifie le caractère *d'impérieuse nécessité* de l'obtention par l'individu ou le groupe du produit ou du service considéré. C'est par ce glissement de sens que la notion de besoin *légitime* les consommations que l'on range sous sa barrière. Chaque fois qu'il est question de besoin, il est question de légitimer un système de consommation.

3) Pratiquement dire qu'une personne donnée a besoin d'un produit donné, c'est dire que (pour une raison quelconque) quelqu'un (qui peut être cette personne du reste) a *reconnu*, ou si l'on veut *codé*, le produit comme besoin de la personne considérée. *Ainsi le besoin n'est pas une chose mais une relation* entre une personne, ou un groupe et une chose qui existe dès que et pour autant qu'une personne ou un groupe la reconnaît.

4) Dès que la relation est reconnue par quelqu'un, elle a des effets : le codage d'un objet comme besoin d'une personne ou d'un groupe devient un enjeu social, l'objectif de chaque acteur social étant la reconnaissance de ce codage par toutes les personnes du groupe pouvant avoir un effet sur les rapports effectifs entre le consommateur et le produit. *La notion de besoin n'est donc pas une chose mais un enjeu.*

5) En tant qu'enjeu la notion n'est guère que la traduction en langage idéologique (langage de droit) de la notion de pouvoir (langage de fait). Reconnaître à quelqu'un un besoin, c'est lui reconnaître le *droit* de réclamer et c'est reconnaître qu'en fait il *peut* réclamer.

Il nous reste à voir comment l'on peut pratiquement, en tant qu'administration, définir les besoins et en quoi les techniques de marketing peuvent y aider.

e) Typologie pragmatique des besoins sociaux.

La notion de besoin fait donc l'objet de controverses très vives. Dans la pratique quotidienne les entreprises parviennent à lui donner un contenu pratique car pour elle un besoin n'est rien d'autre que ce qui peut être transformé en demande solvable. Ne pouvant utiliser un tel critère, le service public est amené à considérer plusieurs définitions concurrentes du besoin social. C'est ainsi que Johnathan Bradshaw (1) a établi une typologie utilisable pratiquement, en quatre catégories.

(1) Johnathan Bradshaw « La notion de besoin social », Économie et Humanisme.

1° *Le besoin normatif.*

C'est un besoin défini comme tel par un spécialiste, fonctionnaire, chercheur ou homme politique. Il s'agit d'un besoin reconnu par le jugement de valeur d'un professionnel ou d'un leader politique (par exemple, les médecins qui reconnaissent le besoin de prendre des mesures de vaccination pour une population donnée, l'enseignant qui définit une politique culturelle, l'homme politique qui énonce un nombre de crèches à créer ou... le bon roi qui déclare que la poule au pot doit honorer la table de chacun le dimanche). Le besoin normatif revêt une importance primordiale dans le domaine du service public. Il met en jeu directement la légitimité de celui qui l'énonce.

Elle puise en lui sa légitimité s'il s'agit d'une mesure imposée sans que le public n'en ressente le besoin, elle lui apporte de la légitimité si elle est la traduction administrative d'un besoin ressenti par le public.

2° *Le besoin ressenti.*

C'est le besoin qui s'exprime dans les attitudes, les désirs et les motivations de la population. C'est le type de besoin le mieux connu des spécialistes du marketing. D'une certaine manière, le marketing public implique une meilleure prise en compte du besoin ressenti par l'utilisateur et tous les efforts actuels des grands services publics visent à améliorer leur perception des souhaits du public en vue de mieux lui donner satisfaction.

Mais l'on ne peut s'en tenir à cela. Certains groupes sociaux peuvent avoir pris l'habitude de renoncer à l'expression de leurs besoins ressentis alors que d'autres peuvent au contraire être prompts à revendiquer du fait par exemple de leur haut niveau culturel ou social. L'administration ne peut donc s'en tenir aux seuls besoins ressentis. Cela équivaldrait à admettre comme une donnée objective ce qui n'est en fait que la conséquence des inégalités sociales.

3° *Le besoin exprimé.*

C'est le besoin traduit en action. L'inscription sur une liste d'attente, la signature d'un manifeste, l'expression écrite ou orale d'une revendication sont des exemples de « besoins exprimés ». L'étude du public prend ici toute son importance, en facilitant l'expression de ses besoins, en lui donnant un moyen de communiquer avec l'administration. L'étude du public permet en outre de mieux gérer les demandes du public.

Cependant, là encore, il faut modérer l'importance du besoin exprimé : certains besoins importants peuvent se manifester trop tardivement, d'autres, de moindre importance, peuvent occuper une place excessive par rapport aux objectifs poursuivis par l'administration. Par exemple, une bibliothèque municipale qui serait garnie uniquement en fonction des demandes exprimées par les usagers pourrait finir par n'acquérir que des ouvrages à la mode. Donner une importance excessive au besoin exprimé revient à s'exposer aux risques de la démagogie.

4° *Le besoin comparatif.*

Ce critère de mesure du besoin, consiste à comparer le niveau d'un service entre deux pays, deux régions ou deux groupes sociaux. Tout en reconnaissant là,

le souci permanent de l'administration de placer tous les citoyens sur un plan d'égalité, il faut dire que cette procédure n'est pas ignorée des spécialistes du marketing. Ainsi pendant longtemps, le comportement des consommateurs américains a-t-il joué un rôle d'indicateur des besoins futurs des consommateurs français et les comportements d'achat des parisiens en matière de mode d'indicateurs des besoins futurs des habitants de la province.

Ce type de comparaison aide d'ailleurs souvent à découvrir de nouveaux créneaux de marché. La comparaison internationale joue un rôle important en matière d'équipement collectif. Comme des voisins de rues ne sauraient avoir des voitures de cylindrées trop différentes, deux nations voisines tendront à avoir des proportions comparables de piscines, de bibliothèques, etc... La Suède en ce domaine a pris un rôle de leader que les autres pays occidentaux tentent de suivre.

En conclusion, on retiendra qu'à la différence du secteur privé, le service public accorde une importance de premier ordre au « besoin normatif » : il entre en effet dans le cadre de tout plan de gouvernement.

f) Segmentation des marchés et décision publique.

Une des conséquences les plus importantes de l'approche en terme de besoin, c'est-à-dire de l'introduction de variables psychosociologiques et sociologiques dans la décision administrative, c'est qu'elle permet de structurer les problèmes *posés en ajoutant une donnée nouvelle : la segmentation du public* ⁽¹⁾. Toute décision à l'égard d'une population non homogène dans ses comportements et ses valeurs aura des conséquences radicalement différentes suivant le sous-groupe que l'on considère. Expliciter ces sous-groupes permet de choisir en connaissance de cause, l'arbitrage entre les exigences contradictoires appartenant au décideur politique.

Nous avons déjà noté la méfiance rencontrée par la notion de segmentation des marchés. Elle est due au fameux principe de l'égalité de tous devant le service public ⁽²⁾. Ce principe n'est-il pas en contradiction évidente avec la démarche marketing, laquelle suggère de diviser le public en segments homogènes de façon à traiter séparément chacun d'entre eux. En fait, la notion de segmentation est toujours présente : face à une même offre, les citoyens répondent de façon différente, en fonction précisément du segment de public auquel ils appartiennent. Prenons un exemple : les musées nationaux sont ouverts à tous mais ils n'en sont pas moins fréquentés essentiellement par certaines couches de la population, en majorité composées de personnes à haut niveau d'éducation. Ainsi l'égalité apparente de traitement aboutit-elle en fait à un transfert des ressources économiques nécessaires à l'entretien des musées vers un segment de la population déjà privilégié.

Au risque de paraître paradoxal, on peut donc affirmer qu'une meilleure étude de segmentation du public est finalement la seule façon d'aller vers plus

⁽¹⁾ Segmenter un marché ou un public c'est définir une partition de ce public hétérogène de telle façon que chaque segment soit composé d'une population homogène par rapport au phénomène étudié. Pour une analyse détaillée de la notion de segmentation des marchés, voir Lendrevie, Lindon, Laufer : Mercator. *Op. cit.*, chapitre 3.

⁽²⁾ Voir chapitre 2, 1^{re} partie, p. 10.

d'égalité, surtout si l'on utilise comme variables de segmentation, les variables sociologiques telles que la profession, le revenu ou le niveau d'éducation des citoyens. En fait, nous voudrions même soutenir qu'une des différences essentielles entre marketing public et privé réside dans l'importance que l'on accorde aux variables sociologiques dans l'un et l'autre cas.

Prenons quelques exemples :

1. EXEMPLE DE L'ENSEIGNEMENT.

Dans une étude statistique des classes sociales face à l'enseignement, Sauvy et Girard montrent :

a) qu'à l'entrée dans le secondaire, les enfants de condition modeste ont en moyenne une réussite scolaire inférieure aux enfants de condition plus élevée (Tableau 1) ;

b) qu'à réussite scolaire égale, les enfants de condition modeste entrent en proportion moins forte dans le secondaire et en particulier, dans les lycées (Tableau 2).

TABLEAU 1
Réussite scolaire selon la profession du père

Réussite scolaire	Profession des parents	Ouvriers	Employés	Cadres supérieurs
Excellente et bonne		28	36	54
Moyenne		34	34	29
Médiocre et mauvaise		38	30	16

TABLEAU 2
Taux d'entrée en 6^e selon la réussite scolaire et selon la profession du père

Profession du père	Réussite scolaire	Exc.	Bon.	Moy.	Méd.	Mauv.	Total
Ouvriers		91	79	42	10	3	45
Employés		98	91	64	22	5	67
Cadre supérieur		100	98	92	72	50	94

Nous avons déjà noté que les variables d'environnement (ici : la classe sociale des enfants) jouaient un rôle déterminant dans le résultat d'un enseignement. Considérons le premier tableau. Une analyse de causes de l'inégalité de réussite scolaire suivant le niveau social amène à considérer les deux composantes essentielles du statut social : diplôme des parents et niveau de revenu. On s'aperçoit qu'à diplôme égal du père, il n'y a pas de corrélation entre revenu et réussite scolaire alors qu'à l'inverse, à revenu égal, la réussite scolaire varie sensiblement en fonction du niveau du diplôme du père.

Pour assurer l'égalité de tous devant le service public de l'enseignement, on est donc nécessairement conduit à se poser le problème de l'héritage culturel et des moyens nécessaires pour compenser ses effets. Selon certains chercheurs, l'apprentissage du langage et le bain de culture au sein de la famille, dès le plus jeune âge, expliquerait en grande partie ces différences. Pour atténuer l'importance de ce facteur d'inégalité, l'État doit donc concentrer une grande part de l'effort éducatif sur les premières années de scolarité afin de fournir un milieu culturel adéquat à ceux qui ne le trouvent pas chez eux.

Le second tableau pose un problème différent : peut-on expliquer pourquoi à réussite scolaire égale, la proportion d'élèves entrant en sixième varie de façon aussi importante, et spécialement dans le cas de réussite moyenne ou médiocre. On a pu montrer que la proportion de parents désirant que leurs enfants poursuivent des études secondaires variait de 51 % pour les ouvriers à 74 % pour les employés et à 95 % pour les cadres supérieurs. A ce phénomène vient s'ajouter la tendance (consciente ou non) des maîtres à encourager les élèves de milieu social élevé à poursuivre leurs études.

En conclusion, il résulte de ces données qu'une politique d'éducation ne peut ignorer des phénomènes aussi importants.

2. EXEMPLE DES MUSÉES.

TABEAU 3
Type de visite souhaitée selon les catégories
socio-professionnelles

	Avec une conférence d'accompa- gnement	Avec un ami compétent	Seul
Classes populaires	42	41	17
Classes moyennes	26	40	34
Classes supérieures	17	43	40

Dans une étude sur la fréquentation des musées, Pierre Bourdieu a montré que le niveau d'éducation des visiteurs déterminait de façon essentielle leur

attitude face au musée et à l'œuvre d'art. Ceci peut être observé dans les tableaux 3 et 4 qui démontrent les aspirations différentes des catégories sociales sur le mode de fonctionnement des musées. Les classes populaires souhaitent un accompagnement des visiteurs, des conférences. Elles désirent par ailleurs que la visite soit fléchée et les tableaux expliqués. Les visiteurs des classes supérieures préfèrent pouvoir parcourir librement les cimaises sur lesquelles figurent seulement tableaux ou objets d'art sans autre commentaire. Le tableau 4 montre que le type d'exposition préférée varie de façon significative selon les classes sociales. Il y a donc bien, de fait, segmentation du public.

TABLEAU 4
Types d'art préféré

	Objets	Arts majeurs et objets	Arts majeurs
Classes populaires	31	40	29
Classes moyennes	23	33	44
Classes supérieures	17	22	61

3. EXEMPLE DE L'UTILISATION DES ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS.

Dans une étude sur l'attitude des français face aux services collectifs, Agnès Pitrou a montré que le niveau de vie (le revenu) jouait un rôle central dans les conditions d'utilisation : « les variations de fréquentation selon le revenu apparaissent comme considérables ». Cependant, elles ne s'exercent pas dans le même sens, selon les types de services offerts par le service public. Agnès Pitrou distingue, à cet égard, quatre types de services :

a) ceux dont la fréquentation augmente avec le revenu : bibliothèque, théâtre, cinéma, piscine, salle de sport et club sportif. Il s'agit surtout d'équipements de loisirs ;

b) ceux dont la fréquentation croît jusqu'à un certain seuil puis décroît : étude, groupe et mouvement de jeunesse, colonie de vacances. Il s'agit de services para-scolaires ou éducatifs ;

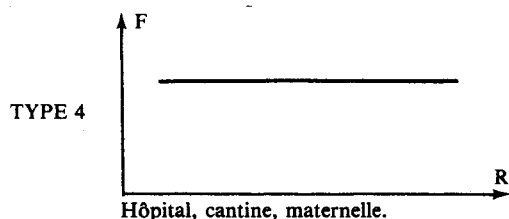
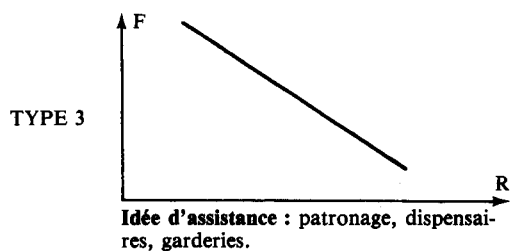
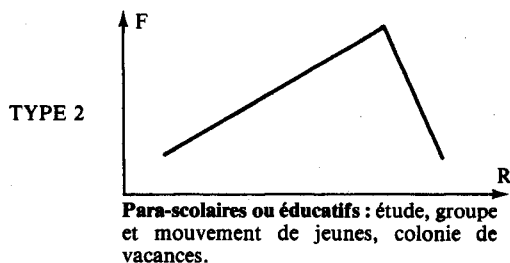
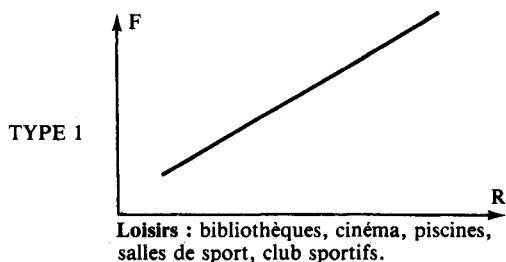
c) ceux dont la fréquentation décroît avec le revenu : patronage, dispensaire, garderie. Ce sont des services à caractère utilitaire et dont l'origine est liée à une idée d'assistance ;

d) ceux dont la fréquentation ne varie pas avec le revenu : hôpital, cantine, école maternelle.

L'importance capitale des variables sociologiques n'est pas la seule condition d'une bonne étude du public. L'administration doit prévoir également l'évolution de celui-ci, ce qui suppose une attention particulière portée aux faits porteurs d'avenir.

Les faits porteurs d'avenir s'analysent au sein de groupes ou d'éléments marginaux. Le regard sur l'ensemble du public doit être accompagné d'une observation attentive des groupes minoritaires : victimes de l'évolution sociale dont le sort révèle des dysfonctions d'une société, audacieux qui expérimentent de nouveaux modes de vie sociale, de travail ou de loisir, etc. L'analyse de ces leaders d'opinion d'un genre particulier aidera l'administration à imaginer l'avenir en fonction des anomalies ou des limites du présent.

Fréquentation des équipements collectifs et revenu



La segmentation du public permet :

- 1) de structurer le problème posé,
- 2) d'adapter un produit à la communication et la distribution adéquates pour chaque segment. Nous avons vu comment la notion de groupe-cible officialisait au niveau du plan une telle démarche.

§ 2. — DES INDICATEURS SOCIAUX A LA DÉFINITION DES IMAGES ET DES PRODUITS DE L'ADMINISTRATION.

Le problème posé par la traduction du terme d'indicateurs sociaux est inverse de celui que posait le terme de besoin. La notion de besoin était utilisée par tous, managers et fonctionnaires et il fallait tenter de clarifier l'usage qu'ils en faisaient. La notion d'indicateurs sociaux, elle, appartient en propre à l'administration et n'est guère utilisée dans l'entreprise privée. Du point de vue de l'analyse système qui nous guide, l'indicateur social intervient essentiellement dans la définition des objectifs de l'organisation publique. Dans l'entreprise privée, les objectifs sont définis le plus souvent en terme de volume de ventes, de profit, de part de marché, parfois en terme d'image et même de vocation particulière de la société (1). Cependant, d'une façon générale, cette opération de définition des objectifs est relativement simple. En particulier, il est possible de les quantifier de façon telle que ces objectifs économiques peuvent être décomposés en sous-objectifs suffisamment précis pour qu'une véritable décentralisation des décisions à court et même moyen terme ait lieu, la hiérarchie se contentant d'un simple contrôle *a posteriori*. Il n'en va pas de même dans la plupart des organisations publiques, les objectifs simultanément sociaux et politiques poursuivis sont multidimensionnels par nature. C'est cette difficulté qui est à l'origine du mouvement de recherche d'indicateurs sociaux susceptibles à la fois de décrire l'état social du pays d'une région ou d'une population et de quantifier l'état vers lequel on désire s'orienter (2). Que ceci ait un rapport avec la légitimité de l'action administrative, on peut en voir un indice dans le fait que les premiers travaux sur les indicateurs sociaux ont eu lieu en 1964 aux États-Unis : leur objet était de mesurer les effets sociaux des programmes de la NASA, en quelque sorte de mesurer les retombées de toutes les ressources économiques envoyées dans l'espace (3).

Le management public tient compte de tous les indicateurs sociaux développés par l'administration (leur description constituera la première partie de cette section) mais il tend à privilégier deux types d'indicateurs : les indicateurs de produit et les indicateurs d'image.

(1) Voir Lendrevie, Lindon, Laufer : Mercator. *Op. cit.*, p. 305.

(2) Voir Bernard Cazes, « Les travaux américains relatifs aux indicateurs sociaux » - Économie et Humanisme, 24/206.

(3) Les premiers travaux publiés en France et la vogue des indicateurs sociaux remontent à l'année 1968, date de la publication. « Les indicateurs sociaux » de J. Delors Rep.

a) Conception classique des indicateurs sociaux.

Afin d'essayer de clarifier l'ensemble des discussions portant sur les indicateurs sociaux, nous distinguerons trois façons de les considérer : le point de vue méthodologique, le point de vue bureaucratique et le point de vue socio-politique.

1° Le point de vue méthodologique.

On peut caractériser un indicateur social par trois critères : la finalité qu'il poursuit, la façon dont il peut être mesuré et le caractère plus ou moins empirique de sa définition (voir le schéma de la typologie des indicateurs suivant des critères méthodologiques sur la figure 1).

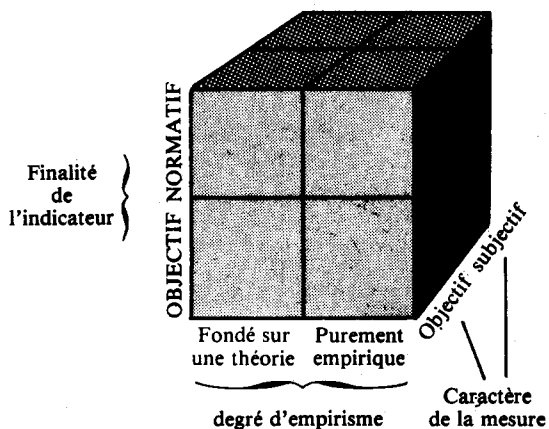


Schéma 1
Typologie des indicateurs sociaux (approche méthodologique)

• La finalité de l'indicateur.

On distingue les *indicateurs normatifs* des *indicateurs objectifs*.

Définition. Un indicateur normatif est une grandeur dont les variations ont une signification normative par elles-mêmes. Par exemple, l'accroissement de cette grandeur correspond à une amélioration de la situation et peut, de ce fait, servir d'objectif à un organisme public.

Exemple. Le produit national brut est le type de l'indicateur normatif : plus de PNB implique plus de bien-être pour le pays comme plus de profit implique plus de prospérité pour l'entreprise ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Il s'agit là d'un indicateur économique mais ceux-ci sont moins discutés que les indicateurs proprement sociaux, la discussion vaut donc *a fortiori* pour ceux-là. Exemple d'indicateur social normatif : le Bonheur National Net qui est discuté plus bas.

Discussion. Les premiers travaux sur les indicateurs sociaux visaient sans doute à dégager des grandeurs significatives permettant d'orienter par elles-mêmes la politique du gouvernement. Cependant, des objections se multiplient contre cette prétention. D'une part les indicateurs peuvent être contestés en eux-mêmes : le PNB inclut des dépenses dues aux nuisances. Il croît donc avec celles-ci ce qui ne saurait être considéré comme un bien. On a pu contester la possibilité et même le bien-fondé de la croissance ; le consensus sur le sens normatif de l'indicateur est ainsi mis en cause. D'autre part, des indicateurs multiples qui chacun séparément sembleraient normatifs (PNB, chômage, inflation), réunis, forment un ensemble contradictoire : il faudra privilégier une variable aux dépens des autres. De fait pour être normatif un indicateur doit exprimer de façon très synthétique la situation sociale ce qui semble difficile dans l'état actuel des sciences sociales. Pour toutes ces raisons, à l'école des *normativistes* s'oppose l'école des *objectivistes* ⁽¹⁾ qui limitent leur ambition à la description par des chiffres du système social. Ils ne reculent pas devant la multiplicité des indicateurs et laissent au politique tout le choix des indicateurs opérationnels et de leur interprétation en termes normatifs, se contentant de se comporter en analystes face à des décideurs.

- *La façon de mesurer l'indicateur.*

On distingue les indicateurs subjectifs des indicateurs objectifs.

Définition. Le développement de la contestation de la croissance s'est accompagné d'une critique du primat des biens matériels. Plus de biens n'est pas nécessairement plus de satisfaction. Cela dépend en effet des perceptions subjectives qui peuvent varier de groupe social à groupe social. Ainsi le CEREBE ⁽²⁾, prolongeant les analyses de Baudrillard, insiste sur le fait que le sens d'une situation physique pour un individu dépend de ce que cette situation représente relativement aux autres individus. C'est donc cette portée subjective des actes matériels qu'il convient de mesurer. Les indicateurs subjectifs sont ceux qui se fondent sur les opinions du public concerné.

Exemple. Des enquêtes sur les aspirations du public sont menées dans divers pays. Par exemple un psycho-sociologue américain, Hadley Cantril, a mené une étude sur les aspirations et les niveaux de satisfaction de populations appartenant à 15 pays différents ⁽³⁾. La Communauté Européenne a réalisé une semblable étude en 1973. On demandait aux 1 300 personnes interrogées de dire leur degré de satisfaction vis-à-vis de thèmes particuliers (logement, loisir, forme de la société, fonctionnement de la démocratie, etc...) puis de donner un indice de satisfaction globale. Autre exemple : la COFREMCA a proposé une étude sur l'humeur des français dégagant six indicateurs : le sentiment d'aise, l'espérance d'aise, la frustration économique, le niveau de sécurité économique, la contestation de l'autorité, et l'ouverture au changement social.

Discussion. De nombreuses objections sont opposées à ces indicateurs par les *objectivistes* qui estiment que la mesure ne doit pas dépendre de la subjectivité humaine mais résulter de procédures plus rigoureuses. En effet, chacun sait

⁽¹⁾ B. Cazes : Les travaux américains relatifs aux indicateurs sociaux. Économie et Humanisme.

⁽²⁾ Centre d'Étude et de la Recherche sur le Bien-Être.

⁽³⁾ H. Cantril, « The Pattern of Human Concerns », Rutgers University Press., 1965.

que le questionnaire est le lieu de rencontre de toutes les ambiguïtés du langage. La satisfaction n'est pas le terme le moins ambigu de la langue française. S'agit-il d'une satisfaction absolue, relative au moment, relative au voisin, relative à une dure réalité acceptée, relative au désir de ne pas paraître insatisfait ? Denis Lindon (1) indique que dans une enquête américaine alors que 80 % des personnes se déclaraient satisfaites de leur travail, 60 % répondaient à une autre question, que si la possibilité leur en était offerte elles choisiraient un autre métier.

L'approche subjectiviste peut parfois aller jusqu'à vouloir une dimension subjective pure : le bonheur. L'État-Providence se doit de pouvoir mesurer le bonheur qui constitue son objectif. Entre cet usage extrême et la négation de toute valeur aux données subjectives, il reste le vaste champ des études sociologiques et psychosociologiques, des études d'opinion et d'image et en général de la pratique des études de marché appliquées à la vie sociale.

• *Le caractère empirique ou théorique de la définition de l'indicateur.*

a) La position empiriste.

Cette position consiste à partir de la mesure des variables elle-même pour définir des indicateurs sans passer par une définition conceptuelle de ceux-ci. Ainsi l'Institut Batelle de Genève a-t-il tenté de définir un « indice social » à partir de 33 indicateurs différents. C'est la technique de l'analyse factorielle qui a permis de dégager quatre « facteurs explicatifs » dont les fluctuations pouvaient être étudiées. L'IRIS (2) a de même tenté de développer de tels indices avec comme objectif de les utiliser dans des modèles économétriques. L'espoir que la corrélation signifie l'existence d'une liaison fonctionnelle induit donc certains à rechercher des variables à partir de telles corrélations (3). En fait, de telles procédures ne peuvent que se révéler le plus souvent décevantes. Les variables ainsi définies dépendent trop en effet du choix des variables incluses dans l'indicateur (il y a une infinité de variables à considérer) et de la pondération de ces variables dans l'indicateur final. A la limite cette attitude relève de ce que le sociologue C. Wright Mill appelle l'empirisme abstrait (4) : car la mesure n'est la marque du concret que lorsqu'elle est mesure de quelque chose, c'est-à-dire... d'un concept. Ce qui conduit à proposer de construire des indicateurs à partir d'une théorie du social.

b) La position théoricienne.

Cette position est représentée dans sa forme extrême par l'approche développée par Yves Barel dans son ouvrage *la reproduction sociale* (5). Elle tente de lier théorie du social et indicateur c'est-à-dire qu'elle tente de définir une théorie du social sur lequel un large consensus pourrait se faire. Or il n'est pas sans intérêt de remarquer que c'est la notion de système (le système social comme système vivant se reproduisant) qui est au cœur de la théorie proposée.

(1) Lindon Denis, « Le Marketing Politique et Social », Dalloz, 1976, p. 200.

(2) Centre de recherche de l'Université de Dauphine, Paris IX.

(3) On a espéré ainsi définir une grandeur qui serait un indice de Bonheur National Net !

(4) Mill C. Wright, *L'Imagination Sociologique*, Éd. Maspéro.

(5) Yves Barel, « La reproduction sociale ».

Voir aussi, les travaux de l'IREP à Grenoble sur les Indicateurs sociaux.

Il distingue trois niveaux d'analyse : celui de l'historicité (au niveau de la totalité) celui de la décision politique (au niveau d'un sous-système) et celui du fonctionnel (au niveau d'un service public). Une théorie pratique du social partirait d'« hypothèses structurantes » exprimant le niveau de l'historicité, (par exemple la révolution urbaine ou la tendance à l'importance croissante de l'accumulation des connaissances) pour passer à des phénomènes intermédiaires appelés *media* exprimant le niveau de la décision politique (par exemple à l'hypothèse relative à l'accumulation des connaissances correspondent les « media » suivants : évolution de la qualification du personnel, automatisation, dynamisme des industries de matière grise, développement des activités tertiaires et quaternaires) et enfin aux indicateurs sociaux qui quantifient les media et définissent donc les données centrales du niveau fonctionnel.

Bien qu'issue du même présupposé (l'analyse de système) cette approche se distingue du management comme la RCB s'en distingue : s'adressant au système global plutôt qu'à des sous-systèmes bien identifiés, ils tendent à voir tout de haut et de loin si bien que la difficulté de relier concrètement les différents niveaux de la réalité disparaît dans le flou d'un regard d'ensemble. Si l'approche de Barel pose bien le problème de ce que devraient être les indicateurs sociaux, elle n'éclaire que très partiellement ce qu'ils sont. De l'« empirisme abstrait » on est passé très près de la « suprême théorie » qui est l'autre travers possible, suivant C. Wright Mill dans lequel peut tomber une sociologie soumise à l'Ethos bureaucratique pour suivre son expression (1). Pour nous rapprocher de considérations pragmatiques c'est à ce point de vue bureaucratique lui-même que nous allons nous adresser directement.

2° *Le point de vue bureaucratique.*

De ce point de vue ce qui est demandé à l'indicateur social c'est de guider l'action c'est-à-dire de quantifier la séquence but poursuivi, moyens mis en œuvres, résultats obtenus. (Voir le schéma de la typologie des indicateurs suivant ce point de vue à la figure 2.)

Nous considérerons successivement les indicateurs d'état, les indicateurs de résultat (ou de produit) et les indicateurs de moyens.

• *Les indicateurs d'état et d'impact.*

L'objectif du service public étant un certain état de la situation sociale, quantifier cet objectif c'est mesurer cet état. Or ceci est très difficile. Nous avons vu les problèmes que posaient les indicateurs globaux : PNB ou Bonheur National Net ou « sentiment d'aise ». Lorsque l'on considère l'élaboration d'indicateurs d'état sectoriels, on rencontre des difficultés similaires. Ainsi comment peut-on définir le degré d'éducation de la population d'une nation ? (2) Par la mesure de l'analphabétisme ? ce n'est guère suffisant. Par le nombre de diplôme ? ce n'est guère probant, la signification des diplômes pouvant varier considérablement. Et même si l'on pouvait mesurer le niveau de savoir du citoyen on n'aurait pas encore mesuré tout ce que cache le concept d'éducation (variété des expériences

(1) L'imagination sociologique, C. Wright Mill, Éd. Maspéro.

(2) Ceci a fait l'objet de travaux publiés à l'OCDE.

éducatives, degré de créativité, etc...). Ainsi se trouve-t-on face à une abondance de statistiques significatives défiant le plus souvent toute tentative de synthèse autre que celle que la politique parvient parfois à définir en soutenant un objectif qualifié (par exemple réduire l'analphabétisme ou augmenter telle proportion de diplôme de telle spécialité, etc...).

Dans les budgets de programme on a recours à des indicateurs d'impact qui tentent de mesurer l'effet de l'action publique sur son environnement. Ils correspondent donc à une variation d'indicateur d'état. Par exemple pour la construction d'une route le temps gagné et le nombre d'accidents évités feront partie des indicateurs d'impact. Les limites de tels indicateurs tiennent à la fois au caractère peu quantifiable des objectifs de certaines administrations (par exemple les Affaires Étrangères) et à la difficulté de trouver un consensus social sur la valeur des indicateurs choisis (par exemple pour les routes, certains reprocheront aux indicateurs cités de ne pas inclure les nuisances qui les accompagnent).

- *Les indicateurs de résultat ou de produit.*

C'est ainsi que l'on est souvent amené à renoncer à définir un indicateur d'état ou d'impact, pour se contenter d'indicateurs de résultat. Ceux-ci sont tout simplement la mesure des produits et services livrés par les services publics. Pour l'éducation ce peuvent être le nombre de diplômés, le nombre d'élèves dans chaque classe ou le nombre de redoublants. Parfois il est même difficile de définir un indicateur de résultat suffisamment pertinent. Que signifie le nombre de diplômés si l'on ne peut le rapporter aux moyens mis en œuvre pour l'atteindre ? Autre exemple : le nombre de journées d'hospitalisation sert à mesurer l'activité d'un hôpital, celui-ci étant rémunéré au prix de journée ; une telle mesure apparemment raisonnable peut conduire certains hôpitaux à prolonger les convalescences pour remplir les lits. Un système tenant compte du nombre d'entrants pourrait amener un raccourcissement des séjours. De même la consommation de médicament, qui d'un côté représente un facteur favorisant la santé, représente par ailleurs un éventuel gaspillage comme certaines polémiques récentes autour de la sécurité sociale l'ont mis en évidence. Il n'y a donc pas univocité de la signification de tels indicateurs.

- *Les indicateurs de moyens.*

Simple à mesurer, à assembler et à comparer, les indicateurs de moyens sont très utilisés. La définition d'une politique ne peut logiquement s'appuyer que sur une habile synthèse de données sur les moyens, les résultats et les états. Mais la liaison est souvent difficile à faire. En particulier les moyens matériels mis en œuvre par l'administration ne peuvent être le plus souvent considérés comme la cause unique des résultats obtenus. Les variables d'environnement jouent en effet un rôle important dans le résultat de l'action administrative. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, le rôle du milieu familial est déterminant pour apprécier les performances d'un élève. Dans le domaine de la santé, l'hygiène et la prévention influencent de façon directe le fonctionnement des hôpitaux, des médecins et autres « producteurs » de santé. Or on est ici en présence d'une différence déjà notée entre secteur public et secteur privé : on conçoit plus facilement d'agir sur l'environnement (par des crédits et subventions par exemple) dans le cadre du secteur public, tandis que le secteur privé aura plus

souvent tendance à le considérer comme ayant un développement autonome et inéluctable.

c) Le point de vue socio-politique.

Jusqu'à présent nous avons montré l'existence d'une extraordinaire variété d'indicateurs possibles et les grandes difficultés que l'on rencontre à en définir un ou plusieurs qui soient satisfaisants. Et pourtant ils existent et sont utilisés. Ce fonctionnement concret suppose une sorte d'officialisation qui confère aux indicateurs audience et autorité. Aussi peut-on définir les indicateurs d'un troisième point de vue suivant leur degré d'intégration dans les processus socio-politiques des pays et administrations concernés. Nous en décrivons un certain nombre d'exemples en allant des moins institutionnalisés aux plus institutionnalisés.

La première étape peut consister en la publication de statistiques portant sur les phénomènes sociaux. Lorsque l'INSEE publie (depuis 1973) un volume intitulé *données sociales* elle donne une certaine publicité donc un certain poids à des indicateurs décrivant le social. Bien que non officielle, la publication d'un « Palmarès des Universités et des Grandes Écoles » par *le Monde de l'Éducation* (1) peut être analysée comme une manière particulière de définir des indicateurs sociaux. Par la publicité que donne le support de presse, l'indicateur prend une valeur socio-politique. La relation entre légitimité et résultat étant signifiée par le terme de palmarès auquel le monde académique ne saurait être indifférent.

D'autres travaux représentent un effort plus direct pour tenter d'inclure certains indicateurs dans la politique des administrations. C'est ainsi qu'en 1974 l'OCDE a publié le résultat des travaux d'une commission chargée de dresser une *liste des principales préoccupations sociales* communes aux États membres. Cette liste que l'on trouvera ci-après (2) montre que *le développement des indicateurs sociaux est bien le développement d'un « langage pour parler de social » dont on espère (quand on est une administration chargée d'agir) qu'il pourra être quantifié.*

Certains indicateurs sont du reste publiés régulièrement par les ministères et largement diffusés sur les ondes. L'indice des prix est un exemple (intéressant car il a montré comment le « panier de la ménagère » pouvait être l'enjeu de quantifications contradictoires de la part du gouvernement et des syndicats). Il y a donc consensus sur l'importance de la variable et dispute sur son opérationnalisation. Cette dispute est en soi une forme d'institutionnalisation socio-politique de l'indicateur. Les chiffres mensuels relatifs aux demandeurs d'emploi sont un autre exemple de tels *indicateurs-enjeu* publiés.

Des tentatives pour définir des données sociales directement utilisables par l'État ont eu lieu. Tout d'abord on a cherché à définir des « comptes satellites » pour compléter la comptabilité nationale économique. Ont été envisagés les comptes de la santé, du logement, de l'éducation et de la culture. Fondés sur la logique de l'approche RCB, ces comptes « schématisent tout d'abord les mécanismes de production, de coût de répartition et de financement du domaine. Ils tentaient

(1). Voir *le Monde de l'Éducation*, juillet-août 1979.

(2). Voir de la page 131 à 134.

aussi de dépasser cette formulation et de relier l'analyse de la production à celles des résultats du domaine quant aux bénéficiaires » (1).

Une telle liaison est cependant difficile à réaliser comme nous l'avons vu. Relier ces comptes à la comptabilité nationale ajoute d'autres obstacles à ce projet ambitieux. Un domaine où la prise en compte du social et de sa quantification progresse est celui des *modèles de projection à moyen terme* du type de ceux développés à la direction de la Prévision du ministère des Finances et à l'INSEE (2). La première étape nécessaire était l'établissement de *comptes des ménages* par catégories socio-professionnelles capables « d'éclairer une partie de l'envers social des projections économiques » (3). Envisagés dès le VI^e plan, prévus pour la préparation du VII^e plan, des travaux sont en cours dont l'objectif est de réaliser la projection détaillée de la consommation des ménages, projections fines des besoins d'emploi par formation et secteur d'activité, projection détaillée des besoins de logement, projection démographique d'activité, projection des revenus et de la consommation par catégorie socio-professionnelle (4). Ainsi la réduction des inégalités, objectif proclamé, aura sa traduction chiffrée grâce à un modèle auquel on a donné le nom de SPHINX et qui est en cours d'élaboration à l'INSEE.

Devant la difficulté de quantifier le social certains pays qui ont voulu inclure dans leurs procédures une mesure du social l'ont fait sous la forme de *Rapports sociaux* ou *Bilans sociaux*. Ceux-ci, qui peuvent comporter autant d'appréciations qualitatives que quantitatives, sont publiés de façon officielle et peuvent faire l'objet de débats politiques. Le premier élaboré fut « Toward a social report » publié aux USA par le *Department of Health, Education and Welfare*.

Les États-Unis, la Grande-Bretagne et les Nations Unies produisent des rapports surtout descriptifs. Le Japon et la Suède tendent à intégrer des données touchant aux aspirations et aux caractéristiques de comportement des individus (5).

Le stade ultime de cette institutionnalisation de l'indicateur social est *son inclusion dans la loi* même du pays. Rappelons à ce propos comment le VII^e plan avait adopté des « clignotants » (indicateurs économiques) dont les fluctuations devaient, passé un certain seuil, déclencher automatiquement des mesures conjoncturelles. Les clignotants s'allumèrent et le lien avec la politique économique dû être abandonné. Le SMIC (6) est d'une certaine façon la préfiguration d'un indicateur social institutionnalisé dans la mesure où il représente une évaluation collective du minimum vital du travailleur. Mais l'exemple le plus extrême est sans doute celui de la loi fixant les modalités de financement des sociétés de télévision (7) qui affirme que la télévision a « la mission de répondre aux besoins et aux aspirations de la population en ce qui concerne l'information, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de civilisation ». Après

(1) Voir Catherine Girardeau : « Vers un système de statistiques sociales », Économie et Statistiques.

(2) Du type modèle FIFI, RÉGINA, etc...

(3) et (4) Ph. Karminski, « Perspectives du développement des modèles à moyen terme d'étude des inégalités : une première tentative », Colloque CNRS - Université Paris X, Nanterre, Juin 1979.

(5) Cf. Rapport Préliminaire du VII^e Plan. Section des Affaires Sociales.

(6) Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance.

(7) Loi n° 74696 du 7 août 1974.

LES PRÉOCCUPATIONS SOCIALES FONDAMENTALES	LES SUBDIVISIONS
<p>F-3 LES AVANTAGES RETIRÉS PAR LA POPULATION DE L'UTILISATION DE L'ENVIRONNEMENT PHYSIQUE ET DE SA MISE EN VALEUR.</p>	<p>F-3-a La gestion du sol.</p> <p>F-3-b La gestion de l'eau.</p> <p>F-3-c L'aménagement des sites urbains et ruraux.</p> <p>F-3-d Les conditions de logements.</p> <p>F-3-e La lutte contre la pollution.</p> <p>F-3-f La diminution des encombrements.</p> <p>F-3-g L'accessibilité des services collectifs.</p> <p>F-3-h Contribution de l'environnement à la détente et à l'agrément.</p> <p>F-3-i Les autres aspects de la vie urbaine et rurale.</p>
<p>LA SÉCURITÉ DES PERSONNES ET L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE</p>	
<p>G-1 LES FORMES DE VIOLENCE OUVERTE OU LATENTE SUBIES PAR L'INDIVIDU.</p>	<p>G-1-a A l'égard des personnes.</p> <p>G-1-b A l'égard des biens.</p> <p>G-1-c Impliquant la perception de dangers pour la sûreté et la sécurité publiques.</p>
<p>G-2 LE CARACTÈRE ÉQUITABLE ET HUMAIN DE L'APPLICATION DES LOIS.</p>	<p>G-2-a Dans l'application du droit pénal.</p> <p>G-2-b Dans l'application du droit civil.</p> <p>G-2-c Dans les pratiques administratives.</p>
<p>G-3 LA CONFIANCE DANS LA MANIÈRE DONT LA JUSTICE EST RENDUE.</p>	
<p>LA PARTICIPATION A LA VIE COLLECTIVE</p>	
<p>H-1 LE DEGRÉ DES INÉGALITÉS SOCIALES.</p>	<p>H-1-a Le degré d'inégalité entre couches sociales.</p> <p>H-1-b L'ampleur de la mobilité sociale.</p> <p>H-1-c La situation des groupes défavorisés.</p>
<p>H-2 LA PARTICIPATION A LA VIE COLLECTIVE ET AUX PROCESSUS DE DÉCISION.</p>	

LES PRÉOCCUPATIONS SOCIALES FONDAMENTALES	LES SUBDIVISIONS
<p>B-5 LA PRÉSERVATION ET L'ENRICHISSEMENT DE L'HÉRITAGE CULTUREL EN TANT QU'ÉLÉMENT DE LA QUALITÉ DE VIE DES MEMBRES DES DIVERS GROUPES SOCIAUX.</p>	
<p>L'EMPLOI ET LA QUALITÉ DE LA VIE DE TRAVAIL</p>	
<p>C-1 LA POSSIBILITÉ POUR CEUX QUI LE DÉSIRENT D'ACCÉDER A UN EMPLOI LUCRATIF.</p>	
<p>C-2 LA QUALITÉ DE LA VIE DE TRAVAIL.</p>	<p>C-2-a Les conditions de travail.</p> <p>C-2-b Les rémunérations et les avantages annexe.</p> <p>C-2-c Le temps consacré au travail, aux obligations découlant du travail, les congés payés.</p> <p>C-2-d La sécurité de l'emploi.</p> <p>C-2-e Les perspectives de carrière.</p> <p>C-2-f Les conflits sociaux.</p>
<p>C-3 LA SATISFACTION PROCURÉE A L'INDIVIDU PAR LA VIE DE TRAVAIL.</p>	<p>C-3-a Les conditions de travail.</p> <p>C-3-b Les rémunérations et les avantages annexes.</p> <p>C-3-c Le temps consacré au travail, aux obligations découlant du travail, les congés payés.</p> <p>C-3-d La sécurité de l'emploi.</p> <p>C-3-e Les perspectives de carrière.</p> <p>C-3-f Les rapports dans le travail ; la participation des salariés.</p> <p>C-3-g La hiérarchisation, l'autonomie et l'intérêt du travail.</p>
<p>LE TEMPS ET LES LOISIRS</p>	
<p>D-1 LA POSSIBILITÉ DE CHOISIR EFFECTIVEMENT L'EMPLOI DE SON TEMPS.</p>	<p>D-1-a La souplesse des formes d'aménagement du temps de travail.</p> <p>D-1-b Les possibilités de loisirs et la qualité de leur utilisation.</p> <p>D-1-c Le temps disponible pour la culture personnelle, les relations familiales et les activités de participation sociales.</p>

LES PRÉOCCUPATIONS SOCIALES FONDAMENTALES	LES SUBDIVISIONS
<p>LES BIENS ET LES SERVICES DISPONIBLES</p> <p>E-1 LA POSSIBILITÉ DE DISPOSER PERSONNELLEMENT DE BIENS ET DE SERVICES.</p> <p>E-2 LE NOMBRE D'INDIVIDUS MATÉRIELLEMENT DÉFAVORISÉS.</p> <p>E-3 L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX BIENS ET AUX SERVICES.</p> <p>E-4 LA QUALITÉ, LA VARIÉTÉ ET L'ACCESSIBILITÉ DES BIENS ET SERVICES PUBLICS ET PRIVÉS.</p> <p>E-5 LA PROTECTION DE L'INDIVIDU ET DES FAMILLES CONTRE LES RISQUES ÉCONOMIQUES.</p>	<p>E-3-a Le degré de pauvreté relative.</p> <p>E-3-b La dispersion des revenus et de la richesse.</p> <p>E-4-a L'information du consommateur.</p> <p>E-4-b La satisfaction retirée des biens et services consommés quant à leur qualité, leur variété et leur accessibilité.</p> <p>E-5-a Les modes de protection contre des pertes de revenu, prévisibles ou non.</p> <p>E-5-b L'étendue de l'aide offerte aux individus et aux familles lorsque certaines dépenses inévitables augmentent de façon substantielle.</p> <p>E-5-c Le sentiment de sécurité à l'égard des risques économiques.</p>
<p>L'ENVIRONNEMENT PHYSIQUE</p> <p>F-1 LES CONDITIONS DE LOGEMENT.</p> <p>F-2 L'EXPOSITION DE LA POPULATION A DES MATIÈRES POLLUANTES NOCIVES ET/OU DÉSAGRÉABLES.</p>	<p>F-1-a Le coût et la disponibilité des logements appropriés.</p> <p>F-1-b La surface et les éléments de confort des habitations.</p> <p>F-1-c L'éloignement du logement par rapport aux divers services et au lieu de travail.</p> <p>F-1-d Le voisinage et les agréments offerts par l'environnement.</p> <p>F-2-a L'air.</p> <p>F-2-b Le bruit.</p> <p>F-2-c La diffusion et la persistance des matières polluantes.</p> <p>F-2-d L'eau.</p> <p>F-2-c Le sol.</p>

LES PRÉOCCUPATIONS SOCIALES FONDAMENTALES	LES SUBDIVISIONS
<p>LA SANTÉ</p> <p>A-1 LA PROBABILITÉ DE MENER UNE VIE EN BONNE SANTÉ TOUT AU LONG DU CYCLE DE VIE.</p> <p>A-2 LES EFFETS DES ATTEINTES A LA SANTÉ SUR LES INDIVIDUS.</p> <p>L'ÉPANOUISSEMENT DE LA PERSONNALITÉ PAR L'ACQUISITION DE CONNAISSANCES</p> <p>B-1 L'ACQUISITION PAR L'ENFANT DES CONNAISSANCES, MÉTHODES ET VALEURS NÉCESSAIRES A L'ÉPANOUISSEMENT DE SA PERSONNALITÉ ET FUTUR EXERCICE DE SES RESPONSABILITÉS DE CITOYEN.</p> <p>B-2 LES MOYENS DISPONIBLES POUR ASSURER L'ÉPANOUISSEMENT DE LA PERSONNALITÉ PAR L'ÉDUCATION ET L'UTILISATION EFFECTIVE QUI EN EST FAITE.</p> <p>B-2 L'ENTRETIEN ET LE DÉVELOPPEMENT EN CHAQUE ÊTRE HUMAIN DES CONNAISSANCES DES MÉTHODES ET DE LA DISPONIBILITÉ PROPRES A LUI PERMETTRE S'IL LE DÉSIRE DE PARTICIPER DANS LES MEILLEURES CONDITIONS A LA VIE ÉCONOMIQUE.</p> <p>B-4 LA SATISFACTION ÉPROUVÉE PAR L'INDIVIDU AU COURS DU PROCESSUS D'ÉDUCATION.</p>	<p>A-2-a L'amélioration de la qualité des services de santé afin de réduire la souffrance et de rétablir les possibilités d'activité.</p> <p>A-2-b L'égalité d'accès aux soins médicaux.</p> <p>A-2-c La possibilité donnée à ceux qui présentent des déficiences chroniques et souffrent d'une invalidité permanente de participer davantage à la vie sociale.</p> <p>B-1-a Les résultats scolaires des enfants provenant de milieux défavorisés.</p> <p>B-1-b Les efforts d'éducation, de formation et de réinsertion sociale en faveur des handicapés physiques et mentaux.</p> <p>B-1-c La proportion des autres enfants atteignant le niveau minimum de connaissances nécessaires à l'épanouissement de leur personnalité.</p>

avoir noté, que son but est « de faire prévaloir dans ce domaine le souci exclusif des intérêts généraux de la collectivité » (1), le texte de loi définit la règle de répartition de la redevance entre les chaînes : un décret en Conseil d'État précisera les critères de la répartition en tenant compte 1) du cahier des charges, 2) de la qualité des émissions, 3) du volume de l'écoute.

C'est donc un décret (2) qui précise qu'après avoir attribué les sommes correspondantes au cahier des charges, le reliquat de la redevance se fera :

1) Pour l'écoute, grâce aux sondages réalisés par le Centre des Études d'Opinion ;

2) Pour la qualité, grâce aux notations d'une commission spéciale de 27 membres, cette commission devant tenir compte « de la note globale de qualité des résultats de sondages réalisés auprès du public par le Centre d'Étude d'Opinion ».

Ainsi les liens entre les niveaux méthodologique, bureaucratique (efficacité) et socio-politique (loi-décret) sont-ils illustrés pratiquement. Ce faisant, nous nous sommes rapprochés du point de vue du management public dont la question devait être : quels indicateurs (sociaux) une organisation publique peut-elle et doit-elle se donner pour se gérer ? La réponse que nous proposerons est qu'au milieu de tout le maquis des indicateurs possibles, deux types d'indicateurs joueront un rôle particulier : les indicateurs d'image et les indicateurs de produits.

b) Les Indicateurs de la légitimité organisationnelle : Image et Produit.

D'après notre définition du management public, son objectif est la légitimité organisationnelle. Celle-ci peut être « mesurée » à deux niveaux : la légitimité de l'organisation (de la boîte noire) et la légitimité des produits. Au premier aspect correspondent les indicateurs relatifs à l'image de l'organisation ; à la seconde, les études de produits, de leur perception et de leur acceptabilité.

1° La mesure de l'image de l'administration.

La crise de légitimité de l'administration c'est tout d'abord une image dans le public qui est souvent défavorable. Suivant René Mayer (3), « l'administré conçoit l'administration comme une sorte de poulpe, une invasion parasitaire s'insinuant partout (« le cancer administratif »). Il sait bien entendu qu'elle rend des services immédiats (Postes et Télécommunications, Sécurité Sociale, etc...) mais il est surtout sensible aux contraintes qu'elle lui impose (le perceuteur, les formulaires à remplir, les démarches à réitérer). Il l'estime lente, mal organisée, arbitraire et inefficace ». Cette opinion est confirmée par un spécialiste de la science administrative, Bernard Gournay, qui écrit (4) : « l'attitude des Français à l'égard de l'administration se caractérise par deux traits majeurs : une ignorance presque totale et un jugement défavorable ». Parmi les principaux reproches adressés à l'administration, Bernard Gournay cite : le parasitisme (il y a trop de

(1) On notera la place des termes intérêt général, besoins et aspirations auxquels nous avons consacré de longs développements.

(2) Lois n° 741106 du 26 décembre 1974 et 75477 du 16 juin 1975.

(3) Mayer René, « Féodalité ou Démocratie : pour une administration d'un style nouveau », Fayard, 1968, p. 12.

(4) Gournay Bernard, Introduction à la Science Administrative, Armand Colin, 1961.

fonctionnaires qui coûtent trop cher aux contribuables), la nonchalance (la fameuse cocotte en papier), l'irresponsabilité (on ne sanctionne pas les erreurs des fonctionnaires) l'inefficacité (en particulier quand on compare avec celle du secteur privé) l'inhumanité (l'administration ne tient pas compte des situations individuelles) l'ingérence abusive dans la vie des particuliers.

Nous allons considérer successivement : la mesure de la connaissance de l'administration, la mesure de l'image globale de l'administration, la mesure de l'image d'une administration particulière.

La mesure de la connaissance de l'administration :

Nous avons évoqué plus haut le problème que posait la difficulté d'identifier clairement les services publics. Ceci est dans l'ensemble confirmé par les études empiriques. Ainsi Roland Blum a-t-il demandé à un échantillon d'administrés de la ville d'Aix-en-Provence de dire si une série d'organismes faisait ou non partie de l'administration ⁽¹⁾. Si dans l'ensemble les réponses sont plutôt positives (tableau 1) on est surpris de voir qu'à une autre question demandant s'il est d'autres organismes non cités dans la liste proposée qui font partie de l'administration, 42 % de la population répond négativement (tableau 2) et en tout 50 % sont incapables d'en citer un seul autre.

TABEAU 1

Je vais énumérer un certain nombre d'organismes, dites-moi chaque fois si à votre avis l'organisme fait ou non partie de l'administration ?

	oui	non	ne savent pas
— Banque de France	71,4 %	20,9 %	7,7 %
— URSSAF	65 %	11,4 %	22,8 %
— Crédit Lyonnais	22,8 %	64,5 %	12,4 %
— Justice	79 %	12,4 %	9,5 %
— OREAM	35,2 %	13,2 %	51,4 %
— Sécurité Sociale	86,2 %	8,6 %	3,9 %
— Préfecture	93,3 %	2,9 %	3,9 %
— P. et T.	97 %	3,9 %	0
— Ponts et Chaussées	93,3 %	3,9 %	2,9 %
— Caisse des Dépôts et Consignations	56 %	8,6 %	35,2 %
— EDF	80 %	13,2 %	6,6 %
— SNCF	82,3 %	14,2 %	2,9 %
— Perception	96 %	2 %	2,9 %
— Régie Renault	41 %	47,5 %	11,4 %
— Société du Canal de Provence	39 %	51 %	9,5 %
— Armée	85,6 %	13,2 %	1 %
— Police	94 %	3,9 %	2 %
— Mairie	85 %	9,5 %	5,8 %

Source : R. Blum, page 154.

⁽¹⁾ J. Frayssinet, J.P. Guin et R. Blum, Administration et Administré dans « Administration et Justice Administrative face aux administrés », PUF 1972 - p. 98.

TABLEAU 2

Y-a-t-il des organismes non cités dans cette liste qui font partie de l'administration ? *

Non	41,9 %
Éducation Nationale	33 %
Service de la Santé	11,4 %
Services Transports en Commun	8,6 %
Air France	3,9 %
Ne savent pas	9,5 %

(*) Réponses multiples : les pourcentages ne s'additionnent pas.

Source : R. Blum.

La notoriété de certains organismes est particulièrement faible : il s'agit des OREAM, de l'URSSAF ou de la Caisse des Dépôts et Consignations. Pour ce dernier organisme une seule des personnes interrogées a été capable de préciser un des rôles de cet organisme : « recevoir les fonds des chèques postaux ».

2° Image globale de l'administration.

Dans l'analyse de l'image globale de l'administration, R. Blum distingue trois types d'attitudes : les *réponses primaires* qui correspondent à « un contact superficiel avec la puissance publique et qui traduit une large méconnaissance de l'administration » ; les *réponses secondaires* qui traduisent une meilleure connaissance du système administratif perçu dans son ensemble et les *réponses tertiaires* qui correspondent à une « représentation rationnelle et juridique des structures administratives ». A ces trois types d'attitudes correspondent trois types d'usagers. L'usager primaire assimile toute l'administration à celles (Mairie, Sécurité Sociale ou P. et T.) avec lesquelles il a eu affaire. Le plus souvent pour lui ce sont les clichés hostiles qui dominent. Ces clichés ont été énumérés par Henri Déroche : « la complexité de la paperasse, la lenteur et l'absurdité des décisions, l'inutilité des bureaux, l'iniquité des contrôles, la multiplicité des passe-droits, la nécessité des appuis ou « pistons », la délivrance de prébendes à tout un chacun selon des droits solidement acquis » (1).

A cette attitude majoritaire dans la population, on peut opposer les attitudes secondaires plus fréquentes chez les membres des professions libérales et les cadres supérieurs ainsi que chez les individus de 30 à 50 ans, et les attitudes tertiaires qui existent surtout dans les professions libérales et les cadres supérieurs.

A cette relative méconnaissance de l'administration correspondent des attitudes ainsi que le montrent les tableaux suivants tirés d'une étude de la SOFRES réalisée en 1971 « sur les Français et l'État » (2).

(1) H. Déroche, « Les mythes administratifs », PUF 1966, 312 p.

(2) Cité par Jacques Antoine, « Le pouvoir et l'opinion », Coll. Le point de la Question, 1972.

TABLEAU 1

Question : Quand vous apprenez qu'un organisme quelconque est un organisme d'État est-ce que cela vous conduit :

plutôt à lui faire confiance	41 %
ou plutôt à vous méfier	30 %
ni l'un, ni l'autre	20 %
sans opinion	9 %

Source : J. Antoine.

TABLEAU 2. Qualités et Défauts des fonctionnaires.

Défauts

Ils sont routiniers	72 %
Ils aiment la paperasse	72 %
Ils vous font attendre inutilement	60 %
On ne peut pas dire qu'ils se soucient de l'intérêt général	53 %

Qualités

Ils sont compétents	71 %
Ils sont consciencieux	67 %
On ne peut pas dire qu'ils se croient tout permis	56 %
Ils cherchent à rendre service	55 %

Source : J. Antoine.

3° *Image d'une administration particulière : la Justice.*

Si l'image globale de l'administration peut être un souci du gouvernement l'image d'une administration particulière est pour celle-ci un objectif de management. Le ministère de la Justice a financé en collaboration avec le CREDOC une étude intitulée « Les Français et la justice civile » (1). On en trouvera quelques résultats dans les tableaux 1, 2 et 3.

TABLEAU 1

Opinion des justiciables sur la justice	
Bonne opinion	Mauvaise opinion
19,9 %	80,1 %

(1) Yves Badaquin, Les Français et la Justice civile. La Documentation Française 1975. De cette étude détaillée et circonstanciée nous extrayons quelques tableaux particulièrement frappants cités également par Philippe Galy dans *Gérer l'État* - Berger Levrault Ed.

TABEAU 2
ADAPTATION A LA JUSTICE A LA VIE MODERNE

Question : La justice civile est très mal adaptée à la vie moderne	Tout à fait et plutôt d'accord	Plutôt pas ou pas du tout d'accord	sans réponse
	74,8	17,7	7,5

TABEAU 3
OPINIONS A L'ÉGARD DES DYSFONCTIONS
DU SYSTÈME JUDICIAIRE

Opinion sur la	Lenteur	Cherté	Complexité	Archaïsme	Incapacité à résoudre les problèmes
Tout à fait et assez vrai	90,4	75,4	87	72	41,6
Tout à fait et assez faux	1,9	4,3	4,2	9,6	43
Sans réponse	7,7	20,3	8,8	18,4	15,3

Cette image défavorable de la justice, on la retrouve parfois aux premières pages des journaux lorsque des sondages viennent confirmer le mécontentement du public. Il est évident que le but du ministère de la Justice ne saurait être de plaire à tout le monde puisque son rôle est d'appliquer la loi. Néanmoins il semble que les chiffres cités indiquent la nécessité d'une amélioration du fonctionnement de cette administration. Des mesures ont du reste été prises en ce sens : par exemple un effort de simplification du langage juridique, une amélioration de l'information du public par le biais de dépliants portant sur des procédures fréquemment utilisées, etc...

4° La mesure des produits de l'administration.

Une autre approche des indicateurs de gestion de l'administration consiste à identifier les « produits » et « services » qu'elle délivre au public chaque fois que cela est possible. Nous laissons pour le paragraphe 2 de ce chapitre les exemples de définition de produits et services publics. Rappelons simplement que les budgets de programmes tendent à mettre en regard des dépenses des ministères une série de productions : kilomètres d'autoroute, nombre de salles de classe, etc... Perçus positivement par le public, ils constituent une source de légitimation de l'administration. Ainsi relève-t-on un article du Monde intitulé : « Le CNRS veut mieux faire

connaître les résultats de ses chercheurs » (1), par une direction de l'information, de la valorisation et du transfert dont le but sera *de définir, de diffuser et de valoriser les produits de la recherche* : publication des résultats, expositions pour le grand public, dépôts de brevets, etc...

C'est maintenant vers les procédures concrètes de marketing mise en œuvre par les administrations que nous allons nous tourner.

Section 3. — LE FONCTIONNEMENT DU MARKETING PUBLIC

Ayant précisé la façon dont le langage du marketing et celui de l'administration pouvaient s'articuler entre eux, il nous reste à voir comment concrètement cette traduction a lieu dans le fonctionnement des organisations du secteur public. La pratique du fonctionnement administratif montre que toutes ces organisations font du marketing mais qu'elles ne font pas le même marketing. Cela est confirmé à l'idée qu'il convient de distinguer le marketing de la relation (ou de la « boîte noire ») et le marketing produit. Si toutes les organisations ont un peu des deux, la proportion comme nous l'avons vu est très variable. Nous distinguerons donc le cas des administrations proprement dites où domine le marketing de la relation, le cas des services publics administratif où le produit ayant une place plus grande, il est possible de tenter d'intégrer le marketing autour de ce produit et celui du marketing des services publics industriels et commerciaux dont le fonctionnement se prête le plus facilement à une analyse en terme de marketing produit.

§ 1. — LE MARKETING DANS L'ADMINISTRATION CENTRALE : LE MARKETING « ÉCLATÉ ».

C'est au niveau de ces organisations dont le type est le ministère, administration centrale et service externe, que l'introduction du marketing est la plus difficile à concevoir. Et pourtant elle a lieu. En effet, aucune de ces organisations n'a manqué de se pourvoir d'un service d'étude et recherche qui s'adonne de plus en plus à des études sociologiques et psycho-sociologiques, d'un service d'information, qui de plus en plus souvent prend le nom de service des relations avec le public, et de participer à l'activité administrative en matière de communication de masse. Mais souvent, il est vrai, ces développements ont lieu en des points séparés sans coordination véritable ; il s'agit d'un *marketing éclaté*. En ce sens, la situation n'est pas si différente de celle qui existait dans les entreprises lorsqu'elles faisaient d'un côté de la propagande, de l'autre de la vente et enfin parfois des études de marché. Le développement du marketing dans la banque montre la même évolution à partir de services fonctionnels spécialisés non coor-

(1) Voir Le Monde du 22 avril 1979.

donnés et mis à la disposition de la direction de l'entreprise (1). Le fait de regrouper ces trois fonctions sous l'intitulé de *marketing éclaté* a un triple avantage :

1) le mot marketing énonce que chacun des éléments du triptique correspond pour une part à une démarche marketing et donc doit en suivre la logique ;

2) le mot éclaté énonce que chaque fonction est traitée séparément dans des services et à des niveaux très diversifiés ;

3) le mot *éclaté* énonce également qu'une cohérence plus grande serait atteinte si, chaque fois que cela était possible une coordination était tentée entre ces divers services.

Bien qu'essentiellement marketing de la boîte noire, ce marketing administratif peut se centrer sur des « produits » délimitables : il peut y avoir un marketing de la loi, d'une procédure (2), d'un service, d'un thème. Nous allons par exemple montrer comment il est possible de parler de marketing de la loi.

a) Le marketing de la loi.

L'expression marketing de la loi peut choquer, elle associe en effet deux termes antinomiques. Cependant il existe. Ainsi, de plus en plus souvent, les lois sont précédées d'études sociologiques et psycho-sociologiques informant le législateur sur le fait et sont suivies de campagnes de communication informant le public sur la norme.

1° La préparation de la loi.

Nous allons donner trois exemples où la remontée d'informations sur les attitudes et le comportement du public sert à établir la loi. Le premier cas est celui où le comportement et les attitudes conduisent à modifier la loi, le second est celui où la loi est utilisée pour modifier les attitudes et le comportement et le troisième est relatif à la formulation de la loi.

— La loi sur le divorce : quand les comportements dictent la loi.

Suivant Jacques Cammille (3) « La loi Naquet (du 27 juillet 1884 qui régissait jusque-là le divorce en France) ne pouvait plus résister à l'évolution : les transformations d'attitudes et de comportements familiaux devaient entraîner un changement dans la conception du divorce et rendre par là même de plus en plus inadéquate l'intervention judiciaire et son cadre législatif. Inadaptée à la conscience collective, la loi contraignait la pratique judiciaire à se livrer à des manœuvres d'ajustements. Ces manœuvres avaient le mérite de réduire partiellement le décalage croissant entre la loi et les mœurs ; mais, en contrepartie, en détournant le sens de la loi tout en gardant les apparences de la conformité formelle, elles conféraient un caractère de plus en plus hypocrite et dérisoire à l'intervention judiciaire ».

(1) Voir Badoc Michel, *Le Marketing bancaire*. Éditions d'Organisation, 1978.

(2) Voir le management du formulaire, chapitre 3, 1^{re} partie, p. 63.

(3) Jacques Cammille : « Le divorce en France : de la réforme de 1975 à la sociologie du divorce », La Documentation Française, 1978.

Aussi, la réforme de la loi sur le divorce s'est-elle appuyée sur d'importants travaux de statistiques démographiques et d'études sociologiques permettant d'élaborer une « image du divorce » dont le législateur fixerait les termes dans la loi. Celle-ci en effet ne peut se passer de reconnaître que jusqu'en 1965 le taux de divorce était relativement stable (autour de 10 %) et qu'il allait passer de 10 à 20 % entre 1965 et 1977. De cela, résulte une modification de l'image du divorce : « si le contrôle social imposait jusqu'ici une image du divorce comme déviance, comme une *pathologie conjugale* témoignant de la mauvaise *santé du mariage*, il semble que s'impose progressivement une image différente dans laquelle le divorce apparaît de plus en plus comme une des issues possibles, *normales* au mariage (1).

La loi sur le divorce est sans doute une des premières lois qui ait été précédée d'une série d'études informant le législateur sur le public.

— *Lorsque la loi tente de modifier les comportements.*

De plus en plus souvent, l'administration se pose le problème de changer les comportements de citoyens. L'évolution des conditions de vie induit en effet des situations où l'adaptation collective des conduites aux nouvelles situations se pose de façon aiguë. Ainsi, par exemple, l'étalement des vacances qui permet de désencombrer les routes, de mieux rentabiliser les investissements hôteliers et de permettre à plus de personnes d'user des plages et autres espaces rares, ainsi l'étalement des horaires de départs qui permet de faciliter les migrations saisonnières, ainsi le port de la ceinture de sécurité qui diminue la gravité des accidents, ainsi la consommation du tabac, etc... Le marketing comme technique d'action sur le comportement et les attitudes, apporte sa contribution à ces changements (2). Néanmoins, ces méthodes ne sont pas toutes puissantes et, par ailleurs, leur coût peut être très élevé. Aussi a-t-on parfois été amené à utiliser la loi conjointement avec les techniques du marketing pour atteindre les objectifs fixés.

Ainsi a-t-on vu des campagnes en faveur du port de la ceinture de sécurité accompagnées des textes de loi qui en imposaient l'usage. Une approche purement répressive provoquerait une forte résistance de la part du public.

Le coût de la répression étant élevé, on risquerait d'avoir simplement un grand nombre d'automobilistes voyageant en infraction avec la loi. Une approche purement persuasive cependant ne serait pas plus efficace. En effet, l'analyse des résistances à l'utilisation de la ceinture de sécurité peut faire apparaître des motivations profondes, qu'une simple campagne publicitaire ne saurait lever. Des études ont montré que pour de nombreux automobilistes mettre la ceinture de sécurité revenait à reconnaître le danger de la conduite automobile et (ce qui ne simplifie rien) reconnaître la crainte que l'on éprouve face à ce danger. L'analyse du comportement humain, et en particulier la théorie de la « dissonance cognitive » (3) énonce que face à une contradiction aiguë entre une pensée (le danger)

(1) *op. cit.*, p. 69 : Citation d'interview : « Autour de moi je ne vois personne qui juge mal une femme divorcée ou un homme divorcé... Maintenant, il n'y a plus de honte à divorcer ». Les études indiquent que le divorce est le plus fréquent dans les classes moyennes (cadres et employés) qui sont les classes où la natalité est la plus faible et où le « mariage à l'essai » est le mieux toléré.

(2) Voir plus bas section sur la communication.

(3) Léon Festinger : A theory of cognitive dissonance.

et une action (il faut bien utiliser son automobile) l'être humain ressent un inconfort important qui l'amène à modifier soit son comportement, soit des éléments cognitifs qui l'accompagnent. Dans le cas présent, devant continuer à conduire, l'automobiliste n'a plus comme solution pour calmer son inquiétude que de nier le danger et sa crainte du danger et donc de ne pas mettre sa ceinture de sécurité. Par contre, l'utilisation conjointe de la loi et de la formation peut avoir un meilleur résultat. La loi donne une raison valable de mettre sa ceinture de sécurité : le désir d'éviter une amende. Les campagnes de communication induisaient par d'autres voies le même comportement : soit en rappelant le danger sous-jacent soit en situant de façon positive l'usage de la ceinture de sécurité. La première démarche est utilisée à la télévision anglaise où des accidents impressionnants sont montrés. Le danger de cette approche est de renforcer les résistances des utilisateurs en rendant conscientes les pensées qu'ils désirent éviter. La seconde démarche, qui peut paraître préférable, consiste à associer avec l'usage de la ceinture de sécurité une image positive : ce qui peut être réalisé en montrant qu'un leader d'opinion (vedette, coureur automobile, etc...) met toujours sa ceinture de sécurité (1).

— *Les questions de vocabulaire.*

Parmi toutes les difficultés que rencontre la relation administration administré, il faut mettre en bonne place le vocabulaire juridique et administratif. Or, la simplification des procédures se heurte au fait que celle-ci doit appliquer la loi et donc en appliquer les termes. Or, la loi est élaborée et discutée le plus souvent dans un vocabulaire technique très ésotérique. Un arbitrage entre précision du langage et clarté est donc un élément important de l'amélioration des relations entre l'administration et le public. La publication par le ministère de la Justice d'un vocabulaire de cent mots clefs représente un pas dans cet effort pour faire du langage de la loi un langage accessible à tous (2).

2° *L'information sur la loi.*

Désormais, le principe suivant lequel nul n'est censé ignorer la loi du moment qu'elle est parue au Journal Officiel et qu'elle a fait l'objet des affichages administratifs prévus tend à perdre de sa rigueur d'un point de vue pratique. Informer le public sur la loi devient une tâche habituelle pour l'administration. Ainsi la nouvelle loi sur le divorce a-t-elle fait l'objet d'une campagne par l'intermédiaire de films mis à disposition du public dans les mairies (3). De même des mesures nouvelles temporaires comme le pacte pour l'emploi, ou permanentes comme l'aide personnalisée au logement, font l'objet d'informations utilisant tous les médias.

3° *Contrôle de l'application de la loi.*

Enfin, il devient de plus en plus fréquent de mesurer les effets de lois. Ainsi,

(1) De telles situations où lois et communications sont utilisées conjointement pour modifier des comportements, sont de plus en plus fréquentes. On en trouvera un autre exemple plus bas à propos de la lutte contre le tabagisme.

(2) La justice en cent mots - Ministère de la Justice, 1978, à 100 000 exemplaires.

(3) Il s'agissait de films importants sur le « divorce » et les « pensions alimentaires ».

dans le cas du divorce, les premiers résultats montrent tout d'abord une baisse sensible des demandes de divorce au début de l'année. C'est la phase d'attente et d'adaptation suivie d'une forte hausse qui situe les résultats en fin d'année à un niveau supérieur de 10 à 15 % à celui de 1975 (1).

Désormais, ces évaluations empiriques font partie du processus habituel de fonctionnement de la loi. Et la publication de ces résultats par la presse généralise l'idée que loi et comportement sont liés de façon dynamique (2).

Un marketing de la loi peut se développer parce que celle-ci devient moins l'expression de principes immuables que l'expression et le moyen de l'évolution des comportements. Cependant, ce marketing ne peut être qu'un « marketing éclaté » qui entoure l'action du Parlement. Outre le marketing de la loi, il est possible de concevoir un marketing de la procédure ou du formulaire (dont nous avons traité au chapitre 3, 1^{re} partie, p. 63), un marketing produit (que nous développerons à la section suivante, p. 171), et enfin, un marketing des thèmes administratifs. Ce dernier caractérise par la place centrale que joue l'opinion soit qu'il s'agisse de la sensibiliser à un problème (tel que l'économie d'énergie, ou l'étalement des vacances), soit qu'il s'agisse de répondre à une préoccupation du public en identifiant pour lui l'action administrative qui s'y adresse (la qualité de la vie).

Nous allons nous tourner maintenant vers la description du marketing de la boîte noire. Marketing éclaté en trois fonctions : étude et recherche, information, renseignement (contact) et communication.

b) Les études et recherches.

La remontée de l'information à partir du public est un des aspects essentiels du marketing. Nous considérerons la façon dont elle est réalisée dans les ministères sous deux aspects : l'organisation et la méthodologie.

1° Organisation.

On trouve, dans la plupart des ministères et secrétariats d'État, un *service d'étude et de recherche*. Celui-ci est chargé de financer les études nécessaires au ministère, qu'elle soient techniques ou sociologiques et psycho-sociologiques. Généralement, ce service est situé dans l'organigramme en position de subordination fonctionnelle par rapport au ministre et à son cabinet. Suivant les administrations ces services sont soit équipés pour réaliser des études par leurs propres moyens, soit pour sous-traiter l'essentiel des études à des sociétés de conseil et d'études extérieures. La liste des études ainsi sous-traitées chaque année est publiée. Celles-ci portent tant sur des sujets techniques que sur des données psycho-sociologique et sociologiques qui constituent la remontée d'information à partir du public qui nous intéresse ici.

La crise de légitimité de l'administration n'épargne pas toujours ces services auxquels il est parfois reproché de produire des informations peu utilisables et de

(1) Jacques Cammaille, *op. cit.*

(2) Ainsi France Soir du 5 juillet 1979 publiait en première page les chiffres donnés par la Chancellerie sous le titre « Les divorces se multiplient à cause de la nouvelle loi ».

mal diffuser celles qui le seraient. L'approche managériale au sens traditionnel du terme conduit parfois à proposer :

1° de développer l'information utile à court terme au fonctionnement de l'administration ;

2° de développer les sondages d'opinion renseignant sur l'image de l'administration ;

3° de diffuser les informations disponibles ce qui rentabilise l'investissement qu'elles représentent.

Le management public ne saurait se contenter d'une telle réponse qui néglige les spécificités de la gestion de très grandes organisations.

Tout d'abord, il doit tenir compte du fait que la crise de légitimité de l'administration s'accompagne d'une crise de savoir : crise du savoir social dont l'image peut être donnée par 1968, et crise du savoir économique dont la crise pétrolière a montré l'ampleur. Ce qui est en cause dans ces deux situations, c'est l'idée que la connaissance permet de maîtriser l'avenir de la société, de le prévoir et de l'organiser. Sur le plan des pratiques scientifiques de l'administration, c'est une crise de la planification et de la prospective. Cette crise induit une certaine confusion dans l'analyse de l'utilité de l'information et la tentation de privilégier le court terme sur le long terme.

L'utilité d'une information peut être définie à trois niveaux :

— *le niveau opérationnel* proprement dit ;

— *le niveau de la fonctionnalité sociale* : elle concerne toutes les informations qui ont trait aux problèmes sociaux et économiques, tout ce qui constitue un enjeu pour le public. Dans ce domaine, il est important que des informations contradictoires soient disponibles, une trop grande centralisation du codage de cette information priverait l'administration d'un moyen efficace de saisir l'évolution des besoins ;

— *le niveau de la fonctionnalité sociétale* : les grandes organisations ayant un effet de plus en plus massif sur la société, le jeu économique et l'environnement, des interrogations largement ouvertes doivent pouvoir être posées.

Il va de soi que du niveau un au niveau trois, on passe d'études à court terme à des études à long terme, d'études à utilité immédiate à des études dont l'utilité est plus indirecte. Cette utilité indirecte réside :

1) dans l'alimentation du débat d'opinion qui fonde le libéralisme,

2) dans la possibilité d'éviter le changement par crise grâce à un système de feed back largement ouvert sur le monde extérieur, contrepoids à la bureaucratisation de l'administration,

3) dans la formation de l'administration assumant un renouveau et une adaptation de la « culture générale » qui reste un principe essentiel de celle-ci (1).

Suivant le terme et la fonctionnalité de l'étude, c'est à des niveaux différents de l'administration qu'elle doit s'adresser et ce sont des problèmes organisationnels distincts qui se posent. Pour les études les plus générales, le problème essentiel consiste à élaborer les conditions d'un dialogue entre la communauté des chercheurs et celle des administrateurs (comme l'on tente et parvient à faire tra-

(1) Cette analyse procède d'un travail mené avec Catherine Paradeise en sociologie à l'Université de Paris X.

vailler ensemble « créatifs » et « commerciaux » dans une agence de publicité). Pour les études spécifiques et à court terme, le problème essentiel est celui de l'inexistence de centres de décision bien définis et de lieux de stockage de l'information précisément déterminés. Plus qu'une critique de la qualité de l'information, c'est à une critique de l'organisation des centres de décision (1) qu'il faut s'adonner. Parmi les insuffisances les plus souvent rencontrées notons :

— *La non-transmission* : dans tel ministère les agents chargés d'un secteur d'activité ne transmettent pas leurs dossiers à leurs successeurs, celui-ci doit les reconstituer lui-même.

— *La non-standardisation* : pour des problèmes semblables les dossiers n'ont pas de forme standardisée qui permettrait d'en suivre le développement sur plusieurs années.

— *La non-centralisation* : lors de l'étude des services publics gérés administrativement, nous avons pu noter que le premier obstacle auquel on se heurte est la non-centralisation en quelques points d'une information relativement cohérente sur les services considérés. La première tâche consiste donc à tenter de réunir une information disséminée. Cette tâche se heurte à son tour à au moins trois obstacles :

1° l'information officielle (budgétaire) est trop agrégée, présentée par nature et non par fonction, liées aux règles rigides de la comptabilité publique (annualité en particulier) ;

2° l'information plus opérationnelle est détenue et souvent retenue par des personnes qui n'en rendent pas compte facilement en particulier parce que cette information n'étant pas préparée, la fournir suppose un dérangement important. On peut supposer que cela favorise l'autonomie, derrière la protection des règles administratives, des agents de l'État dont Michel Crozier avait fait remarquer qu'ils évitaient le « face à face » (2) ;

3° l'information se trouve ainsi en divers points de l'administration : les rapports d'étude, dans les bibliothèques de tel responsable qui en tirera le jour venu la statistique qui lui sera demandée d'en haut, l'information détaillée le plus souvent éparse et incomplète, chez tel responsable de niveau inférieur qui l'aura établie de sa propre initiative, suivant ses propres méthodes et qui les gardera jalousement, l'information budgétaire dans de lourds documents traitant de l'ensemble des données financières de l'administration concernée. D'autres informations sont stockées de façon essentiellement orale et ce ne sont pas nécessairement les moins importantes.

Le débouché pratique de cette analyse devrait être de définir chaque fois que cela est possible des centres de responsabilité où les informations pourraient être commandées, utilisées puis stockées afin de créer une mémoire utilisable et d'où finalement elles pourraient être diffusées (3).

(1) Cf. Sfez Lucien : *Critique de la décision*, A. Colin 1973, 368 p., où il expose la difficulté de trouver un centre de décision dans l'administration.

(2) Michel Crozier : *Le phénomène bureaucratique*, Éd. Seuil.

(3) Notons que des efforts importants sont déjà réalisés pour donner accès au public aux données dont dispose l'administration : en 1978, la Documentation Française a publié un guide des Centres d'Information et de Documentation de l'administration française. Notons également la publication du rapport Lenon sur l'Information Économique et Sociale (Documentation Française).

2° Méthodologie.

Les principes généraux de l'étude de marché s'appliquent bien à la plupart des études administratives. Les étapes du processus se succèdent de la même façon :

- 1) objet de l'étude et définition du problème posé,
- 2) définition des informations à recueillir,
- 3) Choix des outils de recueils de données,
- 4) Évaluation des délais et des coûts de l'étude (1).

Les principaux modes de collecte de l'information sont également semblables :

- 1) analyse secondaire de données ou étude documentaire qui consiste à réunir sur le sujet puis étudier l'ensemble des informations déjà collectées et disponibles,
- 2) l'enquête qui peut être qualitative (recueil d'interview en profondeur) ou quantitative (mesure de variables sur un échantillon représentatif),
- 3) le *panel* qui consiste à constituer un échantillon permanent de personnes auxquelles on adresse régulièrement des questionnaires d'évolution des comportements individuels dans le temps peuvent ainsi être observé, chaque personne interrogée ayant répondu à une série de questionnaires,
- 4) l'expérimentation en laboratoire ou sur le terrain.

Prenons un exemple (2) qui nous permettra de voir ces différentes techniques à l'œuvre. Il s'agit d'une étude commandée par le Centre National de la Cinématographie et le Ministère des Affaires Culturelles.

Le problème posé à la SEMA (3) était de comprendre les causes de la crise du Cinéma et de proposer des solutions et actions pour renverser une tendance qui avait fait passer le nombre d'entrées annuelles de 424 millions en 1947 à 290 en 1963.

1^{re} phase. Il a été procédé tout d'abord à une étude documentaire. Elle se fondait en particulier sur l'analyse des données suivantes : statistiques du CNC sur les entrées, enquête du CESP de 1962 sur les fréquentations par catégorie socio-démographique, enquête de la SOFRES réalisée en 1963/64 auprès des jeunes de 15 à 24 ans, des statistiques internationales permettant une étude comparative.

2^e phase. Une étude qualitative fondée sur des entretiens en profondeur dont l'objectif était la compréhension des motivations et des freins à la fréquentation du cinéma.

3^e phase. Une enquête quantitative permettant de vérifier et de quantifier les hypothèses formulées à la 2^e phase de l'étude.

Les résultats conduisirent au diagnostic suivant :

Les principales motivations étaient : « sortir » tout simplement, aller au cinéma en général ou aller voir un film choisi à l'avance.

Les principaux freins étaient le manque de salle de qualité dans la banlieue tandis que le prix se révélait être un obstacle mineur. La possession de la télévision et l'âge influençaient la fréquentation des salles obscures.

(1) Voir Lendrevie *et al.*, Mercator, *op. cit.*

(2) Jacques Antoine : L'opinion : techniques d'enquêtes par sondage. Dunod, 1972, p. 160/162.

(3) Société d'Étude et de Mathématiques Appliquées.

A la suite de ces résultats, une segmentation du public fut également établie correspondant à des films différents. Il fut ainsi possible de mieux adapter l'offre à la demande et ainsi d'améliorer les résultats de cette industrie culturelle.

3° *Questions spécifiques aux administrations.*

Si les méthodes sont les mêmes que dans le secteur privé, il y a cependant à ce point du développement des études administratives quelques remarques qui méritent d'être formulées : il s'agit d'un côté de la valeur des études qualitatives et d'autre part des limites de l'expérimentation.

La démarche de l'étude de marché, ses méthodes ne diffèrent pas de façon sensible entre secteur privé et secteur public. De même, on retrouve pour l'essentiel les mêmes types d'études : des études de marché proprement dites portant sur des produits, des études d'image, des études d'opinion, des études de localisation de services administratifs et des études portant sur les comportements des administrés.

Cependant, l'introduction des études dans l'administration se situe dans un contexte particulier :

1) Les agents de l'administration sont peu formés à la méthodologie de l'étude de marché.

2) A un niveau général, ce qui est recherché dans l'utilisation de ces techniques, c'est la garantie d'une rationalité voire d'une scientificité que l'on a tendance à surévaluer.

3) Cette scientificité est symbolisée par des données quantifiées.

De cela, deux conséquences se déduisent : un budget d'étude sera plus facilement justifié par une enquête sur échantillon large portant sur des données quantifiées que par une enquête qualitative portant sur un nombre réduit d'interviews. La méthode expérimentale, véritable introduction de « la Science » dans la gestion du social, risque d'être considérée comme la réponse idéale à la recherche de critère rationnel. Aussi est-il utile de préciser l'intérêt des études qualitatives et les limites de la méthode expérimentale dans le domaine social.

Intérêt des études qualitatives.

Faire remonter de l'information, c'est se mettre à l'écoute du public. La meilleure méthode pour ce faire est tout simplement... d'écouter. Ainsi le public peut-il exprimer ses propres questions dans son propre langage et non rentrer dans le cadre de pensée que l'administration projette sur lui. Faire du marketing, c'est en effet apprendre à ne pas projeter ses propres conceptions sur le public.

Cependant, une telle écoute est difficile : ne pas se projeter est un exercice de spécialiste. Tout d'abord pour écouter, il faut tolérer le silence et les hésitations d'autrui, il faut encourager de façon neutre sa parole, même si (comme cela arrive souvent) elle est contradictoire. Dire oui, hâcher de la tête, émettre un « heum-heum », reprendre la dernière phrase de ce que dit la personne interviewée, ou encore, au plus, reformuler ce qui vient d'être dit en laissant ouverte à l'interlocuteur la possibilité de modifier ou de poursuivre son argument. Voilà les armes de l'enquêteur. Leur usage suppose une compétence qui justifie le coût élevé de ces études. Autres difficultés : la consigne de départ, la question posée ou le guide d'entretien. Ils devront être étudiés de façon à ne pas trop structurer

la réponse, tout en permettant de centrer la conversation sur le sujet étudié. Tout cela aboutit à des textes riches et contradictoires dont l'interprétation suppose la compétence et parfois le talent du sociologue et psycho-sociologue. Le résultat final étant une description du ou des langages utilisés par le public pour évoquer le problème étudié sans que rien ne puisse être formulé du point de vue de la quantification des segments identifiés. En effet, cette démarche a pour but d'identifier des segments de marché ou des types de consommateur, et de façon encore plus fondamentale de découvrir *l'ensemble des variables* ayant une importance dans le problème fixé, ceci servant à formuler des hypothèses que des études quantitatives viendront vérifier.

Cette approche est donc utile :

1) pour avoir une compréhension réelle des processus que l'on cherche à gérer ;

2) pour définir des quantificateurs pertinents : les questions posées seront souvent formulées à partir des mots même que les personnes interviewées ont utilisés spontanément.

Pour comprendre la relation d'un usager à une administration, à un produit de celle-ci ou à sa propre condition, l'approche qualitative est une phase essentielle, celle où l'organisation accepte de prendre le temps d'écouter le public.

Les limites de la méthode expérimentale.

Si l'étude qualitative risque d'être boudée parce qu'elle n'a pas les attributs visibles de la scientificité, l'expérimentation dans sa présentation la plus scientifique et quantificatrice risque de susciter quelques illusions.

L'expérimentation est un mot qui associe en lui deux lignes de phénomènes : l'expérimentation sociale et la méthode expérimentale. L'expérimentation sociale se développe et peut devenir un des moyens essentiels du changement administratif. La tentation est grande d'utiliser la théorie de l'expérience pour quantifier ces processus et croire aussi avoir donné à l'histoire cette dimension expérimentale qui lui manquait. Mais dans le domaine social, la scientificité de l'expérience est très limitée.

Développement de l'expérimentation sociale.

Plusieurs faits concourent à faire de l'expérimentation sociale une pratique courante :

- *Le coût de nouveaux services étant trop élevé* pour les généraliser immédiatement, l'expérimentation permet un commencement limité à une pratique nouvelle.

- *Le résultat de cette nouvelle pratique étant inconnu*, l'expérimentation permet d'apporter des éléments à l'évaluation de programmes sociaux.

- *Le risque de généraliser une pratique nouvelle*, risque de réaction négative du public et de mauvais fonctionnement du système incitant à l'essayer dans un espace limité.

- *Plusieurs orientations étant possibles*, l'expérimentation permet de les opposer, de les comparer. Ainsi le caractère monopoliste de l'administration dans sa sphère d'activité est-il atténué. L'expérimentation est en partie un substitut à la concurrence.

- *De nombreux services publics sont diffusés dans des zones géographiques ou à travers des lieux de distributions distincts* ce qui permet pratiquement l'expérimentation.

Les exemples d'expérimentation sont nombreux. Prenons tout d'abord un contre-exemple d'école qui en montrera l'intérêt. La réforme de la fiscalité locale, la création de la taxe professionnelle, ne *pouvait* faire l'objet d'expérimentations, les citoyens devant être égaux devant l'impôt. Les difficultés de sa mise en œuvre auraient sans doute été détectées dans une expérience locale. A l'avenir, ce sont des simulations très poussées qui permettront d'éviter les risques considérables de ce que l'on pourrait appeler un « lancement national » pour prendre le vocabulaire du marketing produit.

On peut citer des expériences en matière de soins médicaux (centres de désintoxication des drogués) avec les débuts de l'approche sectorielle en psychiatrie dans le 13^e et le 7^e arrondissement de Paris, des expériences en matière d'enseignement (Lycée Pilote de Sèvres qui fut longtemps un lieu d'innovation), la mise en marche du système de dédouanement informatisé à l'aéroport d'Orly (SOPHIA), les expériences de télématique dans la ville de Vélizy, les expériences en matière d'équipements collectifs de la ville de Grenoble, des expériences en matière de vidéo-locale, etc...

La pratique de l'expérimentation se généralise appelant le développement de technique d'évaluation de ces expériences. Ainsi (1) le secrétariat d'État à l'Éducation a-t-il défini le cadre d'expériences pour l'enseignement des langues. Par exemple, dans certaines classes de 6^e, l'enseignement des langues sera fait de façon intensive (soit 5 heures par semaines, soit 6 heures par semaines), toutes les classes d'une même langue et d'un même établissement étant nécessairement concernées par l'expérience. Toute une série d'autres mesures seront testées comme l'enseignement précoce (dès les CM1 et les CM2 de l'école élémentaire).

Il est prévu que l'Inspection Générale, qui est chargée de cette expérimentation, définira la mise en place d'un « dispositif évaluatif » permettant de comparer les résultats des classes expérimentales avec les classes de « droit commun » à l'issue de l'année scolaire.

Limites à la scientificité des dispositifs évaluatifs.

Le cadre intellectuel de la méthode expérimentale dans lequel il est possible et parfois utile de concevoir de telles expériences pourrait porter à croire qu'une analyse « scientifique » de tels projets est possible. La légitimité de la décision administrative pourrait ainsi se fonder sur l'autorité de la science. Un tel espoir est sans doute excessif pour des raisons qui tiennent autant aux problèmes liés à la mesure des résultats qu'aux difficultés propres de l'expérimentation sur le terrain.

• *Difficulté de la mesure des résultats :*

Nous retrouvons ici toute la discussion sur les indicateurs sociaux (2). La mesure de résultats permet de donner des indications sur le fonctionnement d'un

(1) Voir « Le Monde » du 22 juin 1979.

(2) Voir plus haut p. 123.

système mais elle doit être considérée avec prudence car elle ne peut résulter que d'une extrême simplification de la réalité sociale considérée. De fait, c'est l'étude qualitative des expériences par observation et enquête qui permet le mieux de tirer les fruits de l'expérience que peut apporter l'expérimentation.

• *Limites de la validité de l'expérimentation.*

Celles-ci sont exposées dans tous les traités de méthodologie expérimentale et elles sont particulièrement aiguës lorsqu'il s'agit de comportements humains surtout lorsque ceux-ci sont observés sur le terrain. Citons quelques exemples :

• *Validité externe* : les groupes soumis à l'expérience seront souvent différents dès l'abord de ceux qui serviront de groupe de contrôle. En effet, le succès de l'expérience exige la participation active des fonctionnaires concernés. Etant donné la nature des rapports hiérarchiques dans l'administration, cela suppose le choix de secteurs dont les responsables sont ouverts aux changements et aux expériences.

• *Validité interne* : les obstacles à la validité interne des expériences sont : l'histoire, la maturation, l'effet du test, l'effet des instruments, la régression, la mortalité.

L'histoire est le fait que entre le début et la fin de l'expérience des événements peuvent modifier les variables observées sans que l'on puisse les contrôler. Des plans d'expérience permettent d'éliminer certains effets de ce genre, mais il reste que dans la complexité du champ social on ne peut véritablement contrôler toutes les variables importantes, d'autant que chaque contrôle implique une augmentation importante du coût de l'expérience (1).

La maturation, l'écoulement du temps induit des changements dans le comportement des participants. Ceux-ci peuvent être enthousiastes au début, lassés à la fin. Le fait de se savoir observé influe sur leur comportement et peut induire le fameux « effet Hawthorne ».

L'effet Hawthorne (2), le groupe expérimental en général a un comportement différent du fait même qu'il se sait « pilote », d'avant garde et, de toute façon observé. L'intérêt que chacun trouve à sa tâche s'en trouve accru d'autant, etc...

Ces quelques exemples, et il en est de nombreux autres, suffisent pour expliquer des variations importantes dans les résultats observés. La scientificité des expérimentations sociales est donc limitée. Par contre l'analyse détaillée de leur déroulement, incluant des aspects qualitatifs, permet d'éclairer la décision publique.

Exemple d'un vaste processus d'expérimentation social : l'évaluation de l'éducation des milieux défavorisés aux États-Unis (3).

(1) Il est particulièrement difficile d'éviter les effets de la publicité faites à ces expériences qui deviennent le lieu de débats publics, ceci interagissant avec les résultats obtenus.

(2) Du nom de l'usine étudiée par Elton Mayo aux USA et où ce phénomène a été observé et nommé.

(3) Maurice Belanger : « L'éducation en milieu défavorisé », Acte d'un Symposium dans le cadre du XI^e Congrès du Québec de l'enfance exceptionnelle, le 10 novembre 1973, article de l'Université de Québec à Montréal.

Un des exemples les plus vastes, les plus complets et les plus riches d'enseignement de la pratique de l'expérimentation sociale est sans doute celui de l'évaluation des politiques visant à réaliser l'égalité des chances à l'école aux États-Unis.

Après une période (1948-1957) où « l'on a eu tendance à croire que les enfants de milieux défavorisés pouvaient être intégrés à la socio-culture majoritaire » (1), les opinions ont changé et on a proposé des mesures « curatives » qui se sont intégrées aux thèmes de la « guerre contre la pauvreté » du Président Johnson. En 1965, un programme appelé « Head Start » fut développé avec les objectifs suivants :

- 1 — Améliorer la santé et les aptitudes physiques de l'enfant.
- 2 — Favoriser le développement émotif et social de l'enfant en encourageant la confiance en soi, la spontanéité, la curiosité et l'auto-discipline.
- 3 — Promouvoir les habilités et processus mentaux de l'enfant et particulièrement les habilités conceptuelles et verbales.
- 4 — Établir chez l'enfant une forme de prévision du succès dans le but de créer un climat de confiance pour ses efforts d'apprentissage futur.
- 5 — Accroître les capacités de l'enfant à avoir des relations positives avec les membres de sa famille et les autres ; accroître la capacité de la famille à avoir des relations positives avec l'enfant.
- 6 — Développer chez l'enfant et sa famille une attitude responsable envers la société et favoriser les occasions pour la société d'aider le pauvre à résoudre ses problèmes.
- 7 — Accroître le sens de la dignité et de la valeur personnelle chez l'enfant et la famille.

En 1967, 2 000 000 d'enfants avaient participé à ces programmes et bien qu'aucune évaluation n'ait été liée au projet, des études avaient été réalisées qui montraient des résultats très positifs. En 1969, différentes évaluations montraient que les gains réalisés diminuaient rapidement avec le temps jusqu'à s'effacer complètement après quelques années. En 1969, le Westinghouse-Ohio Study (2) fonde sur un échantillon de 104 projets (sur un total de 13 927) une étude qui montrait une absence d'effet de ces programmes.

Notons que pendant cette période, le concept du retard scolaire d'origine sociale était conçu à la façon d'une maladie dont le remède pouvait s'analyser en des variables de l'éducation traditionnelle tel que le ratio professeur/élève. Cette théorie des « facteurs » du processus éducatif devait être abandonnée dans les années 1960, des expérimentations ayant montré que ce taux n'avait pas d'effet sur les résultats des élèves mais seulement sur la perception que les adultes avaient des institutions éducatives considérées ! (3). Suivant Maurice Belanger (4), toutes les expériences ayant tendu à modifier une variable du processus éducatif ont conduit à de semblables résultats négatifs.

(1) *Ibid.*, p. 22.

(2) Cirirelli Victor G. *et al.* : The Impact of Head Start on Children's cognitive and affective development. Washington D.C. Office of Economic Opportunity, June 69.

(3) Fox D. J., Expansion of the More Effective School Program, for Urbane Education, September 1967, New York.

(4) *Op. cit.*

C'est à cette époque que le Coleman Report (1) montrait que le milieu familial avait une influence déterminante et dominante sur les 570 000 étudiants de l'échantillon et sur les élèves de 4 000 écoles qui furent examinées.

A la suite de ces expériences et de l'évolution des points de vue qu'elles expriment, un nouveau programme, suite de Head Start et appelé Follow Through, fut défini. Au lieu de modifier des « variables » du phénomène scolaire, ce sont des approches globales qui sont expérimentées : les unes fondées sur la théorie behavioriste du renforcement, les secondes sur les théories du développement cognitif de Piaget et les dernières sur l'auto-apprentissage.

Les résultats semblent montrer que chaque système réussit mieux dans certaines dimensions qui sont justement celles qu'il privilégie. Ainsi la création de nouvelles conceptions d'ensembles d'écoles ont des résultats, choisir un modèle de ce genre c'est choisir un modèle de société puisque le destin des enfants dépendra ensuite de l'adéquation entre les aptitudes acquises et celles que la société globale récompense.

Si l'on ajoute à ce très court résumé d'une histoire déjà longue que ce modèle de société lui-même aura eu le temps d'évoluer, d'ici à ce que la prochaine génération d'étudiants sorte des universités, on aura une idée de la difficulté de l'évaluation des politiques. Cependant, cette évaluation fait désormais partie du processus de transformation de la société. De façon schématique, on pourra décrire le processus ainsi : devant légitimer une réforme, on met en place une procédure d'évaluation dont le résultat arrivera à temps pour s'insérer dans la définition d'une nouvelle politique.

4° *Les systèmes d'information informatisés.*

Toutes les grandes organisations qui possèdent de nombreux « clients » et qui ont informatisé leur comptabilité peuvent utiliser ces informations à des fins d'études et de connaissances du marché. C'est ainsi que dans le domaine bancaire l'organisation des fichiers en vue d'une utilisation managériale est une des phases importantes de l'introduction de la démarche marketing au sein de celles-ci (2).

Toutefois, aux mains de l'administration, la possibilité d'interconnecter des fichiers personnels n'a pas été sans soulever des inquiétudes quant à l'usage qui pouvait en être fait. La campagne de presse relative au projet SAFARI (3) devait précéder un changement de législation tendant à garantir le respect de la vie privée des particuliers.

L'utilisation des pouvoirs de l'informatique à des fins d'analyse et de décision fait l'objet de représentations mythiques. Identifiant l'information au pouvoir, et l'informatique à la maîtrise absolue de l'information, les organisations ont développé des croyances sans doute excessives dans les possibilités des systèmes d'informations. Ainsi dans le secteur privé, la vogue des MIS (Management Information System) a connu des fluctuations importantes depuis l'enthousiasme pour ce système devant rendre la gestion scientifique jusqu'à la déception face aux

(1) James Coleman *et al.* « Coleman Report ». Equality of Educational Opportunity, Washington D.C., Government Printing Office, 1966.

(2) Michel Badoc. *Le Marketing Bancaire*, Éditions d'Organisation, Paris 1975, p. 53 à 62.

(3) Nom d'une banque de données centrales dont le projet dû être abandonné du fait des dangers qu'elle semblait faire courir aux libertés individuelles.

résultats de systèmes très coûteux. Ainsi en fut-il de la vogue de la modélisation des marchés par micro-simulation proposée par Amstuz (1) et également de la vogue des modèles de media-planning (2) qui a évolué de l'élaboration de modèles d'optimisation coûteux et sophistiqués jusqu'à des modèles de calcul permettant une évaluation rapide (et éventuellement une amélioration des plans proposés par un professionnel).

c) Le contact : information, renseignement, accueil.

L'image classique de l'administration, ce sont des bureaux vétustes où des employés plus ou moins aimables renvoient de service en service le malheureux administré. Deuxième aspect du marketing dans l'administration centrale, l'accueil bénéficie d'un effort important. Après avoir considéré les opinions et le comportement du public, nous examinerons quelques exemples d'actions. Enfin nous considérerons les nouveaux facteurs d'évolution (informatique, loi sur l'information et la motivation des décisions administratives).

1° Comportements et option en matière de contact entre administrés et administration.

Chaque année, 90 % des citoyens ont en moyenne 3 contacts par an avec l'administration (3). Les administrations les plus sollicitées sont la sécurité sociale (50 %), l'état civil (17 %), l'éducation (8 %), l'agriculture (7 %) et le fisc (5 %). Ces contacts sont souvent jugés bons (82 %). Par contre, l'administré n'obtient satisfaction suivant ses dires facilement que dans 30 % des cas et avec difficulté dans 20 % des cas ; dans le reste des cas les administrés n'ont pas obtenu entière satisfaction (4).

De façon générale, entre les différentes formes de contact (contact personnel, guichet, correspondance, téléphone, etc...), les administrés préfèrent le contact personnel. Il s'agit là en effet de la méthode qui permet le mieux de sortir de l'anonymat du courrier ou du téléphone. Néanmoins on peut penser que chacun de ces modes de contact devrait avoir sa fonction propre et ses partisans : le téléphone par exemple évite le déplacement inutile et permet de préparer une visite à l'administration concernée. Malheureusement sa diffusion encore limitée ne permet pas de lui donner sa place (5).

Le désir de contact humain et personnalisé conduit à généraliser la pratique qui consiste à faire mention de l'identité du fonctionnaire qui traite le dossier ou la réclamation. Dès 1967 une circulaire du Secrétaire d'État à la Fonction Publique notait que « l'indication sur les documents officiels de l'identité du fonctionnaire compétent, la mention apparente du nom des agents dans les services en contact avec le public, paraissent de nature à personnaliser efficacement les tâches administratives et à développer chez ceux qui en sont chargés le sens

(1) Voir Amstuz (Arnold E.). *Computer Simulation of market response*, MIT, Press 1967, p. 457.

(2) Modèles destinés à définir les meilleurs plans d'insertions publicitaires dans la presse, le cinéma, etc...

(3) Voir Elian Sultan, *Décentraliser les responsabilités*. Paris, Documentation Française, 1976.

(4) Cf. M. Abdel Hadi, *Le public face à l'administration*, Berger-Levrault, 1978.

(5) Voir étude Blum, p. 122.

humain de leur fonction. Ce facteur psychologique doit être considéré comme essentiel » (1). Cette proposition a été reprise par le Comité Rueff en 1960. On notera qu'elle s'oppose à l'anonymat qui caractérise le fonctionnement bureaucratique : la rationalité, l'impartialité et l'indépendance de chacun étant garantie par le fait que la fonction prime sur la personne. Dans les faits, ces modifications de comportement rencontrent en France de grandes difficultés, en particulier du fait de l'opposition des syndicats (2). Néanmoins ces pratiques finissent par s'imposer dans des cas de plus en plus nombreux.

D'un point de vue qualitatif l'attitude du public à l'égard de l'administration peut être caractérisé par son ambivalence. Il y a en effet deux images de l'administration qui se superposent : celle de la *bonne administration* qui donne, protège, pourvoit aux besoins, et vers laquelle on se tourne volontier pour demander aide, prestations et services et celle de la *mauvaise administration* qui exige, réclame, ne tient pas compte de la demande qu'elle ne comprend pas, etc... Cette ambivalence augmente avec le degré de dépendance à l'égard de l'administration. Elle explique en partie les critiques stéréotypées que l'administration s'attire de la part de la plupart des administrés, l'indifférence apparente de ceux-ci à ce qui fonctionne bien et leur extrême sensibilité à ce qui fonctionne mal.

Il est possible de définir plusieurs types de relations administration-administré. Le tableau suivant (3) définit quatre positions en tenant compte de l'attitude à l'égard de l'organisation ou de la procédure considérée d'une part et de la modalité de la relation d'autre part.

<div> <div>Attitude à l'égard de l'organisation ou de la procédure</div> <div>Modalité de la relation</div> </div>	Aliénation	Intégration
	Contestation	Négociation
Activité		
Passivité	Désertion de la relation	Acceptation

Cette segmentation du public conduit à des politiques très diverses suivant le segment. De fait, de nombreuses tentatives cherchent à rendre « insensible » l'intervention de l'administration et de permettre ainsi la fuite de la relation. La retenue à la source de l'impôt tend à le rendre « indolore ». Ce qui est perdu dans ce genre d'évolution c'est la valeur de socialisation que représente pour cha-

(1) Voir Robert Catherine : *Le fonctionnaire français : droit, devoirs et comportements*. Paris 1961, Albin Michel, p. 362.

(2) Voir R. Blum, *op. cit.*, p. 127. Notons qu'aux États-Unis la plupart des employés au contact du public portent leur nom inscrit sur une broche.

(3) Cette hypothèse a été élaborée dans un travail commun avec Françoise Enel, sociologue.

cun le fait d'accomplir ses devoirs de citoyens. D'autres dispositifs doivent être mis en place pour ceux qui, au contraire, désirent discuter (négocier) leur situation avec les représentants de l'administration.

L'étude empirique d'Eliañ Sultan a permis d'identifier quatre catégories d'administrés :

36 % étaient *distant*s, avaient confiance dans la bonne fin des procédures mais les pensaient longues et complexes (ce qui est voisin de la catégorie « acceptation »).

22 % étaient *agressifs*, n'avaient pas confiance et pensaient qu'il fallait réclamer de vive voix (ce qui est voisin de la catégorie « contestation »).

18 % étaient *confiants*, avaient confiance dans la bonne fin des procédures et dans la qualité du contact avec l'administration (ce qui est voisin de la catégorie « négociation »).

14 % étaient *défaitistes*, pensaient qu'il n'y a rien d'autre à faire que de se résigner (ce qui est voisin de la catégorie « désertion »).

2° Exemples d'actions en matière d'accueil.

Dans toutes les administrations on assiste à une transformation radicale des conceptions et des pratiques de l'accueil. Les principes généraux qui régissent d'amélioration des lieux de contact relèvent des principes de la distribution des services en marketing. Les points de contacts doivent être définis en fonction de la localisation du public et des heures auxquelles il est disponible. Leurs aménagements doivent permettre l'identification facile de l'organisation, l'ambiance créée étant un élément essentiel de son image. Enfin, les agents de contact doivent être formés de façon à répondre aux attentes des administrés. Des efforts pour appliquer ce genre de démarche se multiplient dans les organisations administratives.

Exemple de la sécurité sociale : L'évolution de ces dernières années consiste à amener les centres de paiement et les structures d'accueil et d'information le plus près possibles du public afin de limiter ses déplacements. La Caisse Primaire d'Assurance Maladie de la Région Parisienne (CPAMRP) a ainsi 248 centres de paiement. En plus ont été créés des bureaux d'accueil réservés à l'information des usagers. Il s'agit de bureaux fixes dans les mairies, les supermarchés, des bureaux des P et T, des hôpitaux de l'Assistance Publique (où est assurée une prise en charge directe) et des bureaux mobiles ayant 300 points de stationnement. Dans les locaux des mesures pratiques ont été prises pour faciliter les démarches : signalisation claire des services, identification des correspondants, possibilité de faire une réclamation sur des registres ouverts à cet effet. Parfois des hôtesses informent le client et, le plus souvent, les agents sont polyvalents et peuvent répondre à toutes les questions que se pose le public.

Ce type d'action est également mené à la Caisse Nationale d'Allocations Familiales qui a réalisé une étude très complète sur la fréquentation de ses guichets (1). Il résulte de leur analyse que trois facteurs déterminent la qualité de la relation : le comportement des bénéficiaires, l'implantation des organismes et la

(1) Rapport avec le Public et Politique de Gestion des Caisses d'Allocations Familiales CNAF 1973.

façon dont ils sont gérés. Du point de vue de la fréquentation « normale » des allocataires on note de grandes différences suivant la catégorie sociale. Elle est très faible chez les gens aisés et instruits et très forte chez ceux pour qui l'allocation est un élément vital du point de vue économique et qui maîtrisent difficilement la relation administrative du fait d'une instruction insuffisante (1). L'effet de la localisation sur la fréquentation a pu être mesuré. Cependant il laisse inexplicé les répétitions de visites qui provoquent une « sur-fréquentation » pathologique des guichets. Celle-ci, qui est mesurable par comparaison, permet d'incriminer la gestion des services : le choix des modalités de paiement, l'efficacité des services et la qualité de l'information du public. Organisation et formation viseront à permettre que le contact au guichet soit une aide supplémentaire offerte à ceux qui en ont vraiment besoin et non une gêne imposée à tous.

L'expérience du ministre des finances.

La Direction Générale des Relations avec le Public du Ministère des Finances a entrepris une série d'expériences d'amélioration de la relation entre l'administration et le contribuable. La première phase qui eut lieu en Bretagne (2) s'étendit sur 18 mois. La responsabilité en fut confiée à un Comité Départemental de Relations Publiques constitué du Trésorier Payeur Général et des responsables locaux de la Direction de la Comptabilité Publique et des Directions Générales des Impôts, des Douanes et Droits Indirects, de la Concurrence et des Prix. A ceux-ci furent associés des représentants de l'INSEE du Service de la Redevance, et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ainsi un décloisonnement des services fut-il rendu possible.

Une étude du public a été réalisée. Le nombre de contacts a été recensé (10 000 000 en tout par an pour la seule Bretagne). L'opinion des usagers montre l'ambivalence habituelle : si 65 % déclarent que les réponses par courrier sont satisfaisantes, 56 % que l'accueil au guichet est bon (mais seulement 31 % pour les renseignements téléphoniques), il se trouve une majorité pour considérer qu'ils sont mal informés (60 %) et que l'administration ne tient pas compte de leur situation personnelle.

Trois mesures sont alors expérimentées :

1) Un guide départemental des services fut édité afin d'aider le public à sélectionner lui-même le « bon » service. Des dépliants cantonaux donnèrent une information similaire, forcément plus simple au niveau du canton. Ces documents furent diffusés par les mairies, les assistantes sociales, les organisations professionnelles et syndicales ainsi que les locaux de l'administration des finances.

2) Une action pour faciliter le paiement des impôts directs. Des lettres indiquent à chaque contribuable les services auxquels ils doivent s'adresser. Sur place des cellules d'accueil (3) sont créées pour les aider dans leur démarche.

(1) L'évaluation précise que ce segment du public correspond à ceux pour qui les allocations représentent plus de 30 % du revenu et dont le niveau d'instruction est limité au primaire.

(2) Voir les Notes Bleues des Ministères de l'Économie et du Budget, mai 1978-2.

(3) Sur les aspects techniques de l'accueil le SCOM, Service Central d'Organisation et Méthode du Ministère des Finances, a fait de nombreux travaux. Voir « Le Bureau d'Accueil dans les Administrations Publiques, 1969, édicté par le SCOM, 24, rue de Richelieu, Paris 1^{er} ».

3) Pour faciliter les réclamations un document, « la fiche de visite », établi par le fonctionnaire de l'accueil oriente de façon précise l'usager dans sa requête.

Au niveau des résultats on constate que le nombre de contribuables reçus a été multiplié par deux, mais que le nombre de réclamations est resté stationnaire alors qu'il augmentait de 20 % par an précédemment.

Les petites et moyennes entreprises ont fait l'objet de mesures spéciales. Une instance de consultation, le comité d'usagers, a été créé pour :

- 1) améliorer l'accueil,
- 2) simplifier les procédures.

Par ailleurs, un effort d'information en direction des PME est entrepris soit par le biais de brochures soit par le biais de journées d'études.

Les difficultés rencontrées dans ces efforts.

Le type d'action que nous venons de décrire a également été mené au Ministère de l'Équipement dans le cadre des Directions Départementales de l'Équipement. Dans ce cas comme dans celui du Ministère des Finances, deux obstacles doivent être levés qui tiennent d'une part aux locaux, d'autre part aux hommes.

Les démarches sont rendues souvent compliquées par la façon dont sont localisés les services administratifs. Lorsqu'ils sont regroupés dans une cité administrative avec ceux de nombreux ministères, l'orientation des usagers suppose une signalisation de qualité et une orientation aux divers étages de l'immeuble. A l'opposé dans d'autres villes les locaux sont éparpillés dans toute la ville ce qui rend difficile d'une autre manière l'identification des services.

Par ailleurs l'action en matière d'accueil suppose que le personnel soit motivé. Nous avons déjà vu les réticences existantes face à la personnalisation de la relation. Cependant, le plus souvent, deux catégories de fonctionnaires sont plus facilement sensibles à cet effet : les responsables qui désirent améliorer le fonctionnement de leur service et les employés de guichet qui voient leur position valorisée et l'atmosphère de travail améliorée. Il est parfois plus difficile, plus long, de motiver les catégories intermédiaires dont la participation est cependant essentielle pour permettre aux agents de contact d'être efficaces. L'effort de formation à la relation administrative-administré est un élément essentiel de cette transformation de l'administration et il doit toucher tous ceux qui peuvent l'affecter directement ou indirectement ⁽¹⁾.

3° Nouveaux aspects de l'organisation du contact.

Celles-ci sont les conséquences d'une part de modifications dues à la technologie, d'autre part de modifications dues à la loi et à l'action gouvernementale.

Informatique et Relation Administration-Administré ⁽²⁾.

De plus en plus l'action de l'administration est marquée par l'utilisation des ressources de l'électronique. Déjà l'informatique est largement utilisée et affecte

⁽¹⁾ De semblables difficultés furent rencontrées dans le développement du marketing dans les banques, voir Badoc Michel, *op. cit.*

⁽²⁾ Voir les travaux sur L'incidence de l'Informatisation de l'Administration sur la Qualité de la relation administration-administré dirigés par Françoise Gallouadec Genuys, CNRS en 1978.

la relation administration-administré et l'avenir semble riche en possibilités d'automatisation très poussée de la relation.

L'informatique a des effets variés et contradictoires sur la relation avec l'administré. D'un côté elle augmente le sentiment d'aliénation de celui qui se plaint de n'être plus qu'un numéro. Par ailleurs les fichiers qui sont nécessairement associés à ces systèmes automatisés font peser la menace d'une intrusion dans la vie privée du citoyen. A la suite des remous causés par le projet SAFARI et surtout du développement massif de l'informatique administrative, une législation sur le thème « informatique et liberté » a été élaborée.

L'informatique cependant ne présente pas que des inconvénients pour l'administré. Bien au contraire, elle permet à l'agent d'accueil d'user d'un accès en temps réel à une banque de donnée permettant de résoudre rapidement le problème posé par l'administré, lui évitant d'attendre ou de revenir. Elle laisse plus de temps à l'agent d'accueil pour la relation proprement dite, elle permet à des unités mobiles dotées de terminaux de fonctionner dans d'excellentes conditions, elle peut éviter au citoyen de remplir plusieurs fois les mêmes imprimés, elle calcule à sa place son revenu imposable, etc... Ainsi une fois encore l'ambivalence domine : l'utilisateur demande à profiter des avantages de l'informatique mais il en craint les conséquences. De là il résulte que les projets d'informatisation doivent non seulement répondre à des exigences de gestion interne comme c'est le plus souvent le cas, mais également tendre à améliorer la qualité de la relation à l'utilisateur.

Déjà l'informatique apparaît comme un moyen privilégié pour organiser le renseignement administratif centralisé et permettre la création de guichets non spécialisés permettant une orientation correcte des usages dans le dédale administratif.

Les progrès de la technique laissent présager des transformations de ces processus dans le sens d'une automatisation plus poussée à laquelle l'utilisateur pourrait avoir accès par une carte magnétique. Bien que futuriste ce genre de solution ne ferait qu'accentuer la tendance actuelle qui tend à associer des systèmes de plus en plus automatiques pour les démarches usuelles et des procédures plus personnalisées pour les cas d'espèces ou les réclamations.

• *La motivation des décisions de l'administration.*

La modification des pratiques administratives rencontre l'obstacle du secret derrière lequel se retranchait l'administration. C'est à un effort pour créer une certaine transparence de son action que nous assistons. On peut faire entrer dans cette tendance les tentatives faites pour que le public ait accès aux documents administratifs (1). C'est dans le même sens que va la loi sur « l'obligation de faire connaître les motifs des actes administratifs ». Les décisions individuelles de refus devront en effet être motivées. Les documents sur lesquels la décision administrative s'appuie devront être communiqués. La question a même été posée d'engager « la responsabilité personnelle des fonctionnaires » si certains d'entre eux « s'opposaient à la légitime curiosité des administrés ». Ces mesures seront

(1) Voir l'accès du public aux documents administratifs. Rapport au Premier Ministre, nov. 1974. La Documentation Française. Voir aussi, loi du 7 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs.

sans doute d'une application difficile. Néanmoins elles marquent un changement radical dans les principes mêmes qui régissent la relation administration-administrés et dans les habitudes qui en résultent (1).

4° *Structures administratives en matière de relations publiques.*

Le développement du marketing de la boîte noire a fait apparaître dans tous les ministères des structures destinées à coordonner et développer les relations publiques.

Leur évolution peut être schématiquement décrite en distinguant trois étapes :

1) La première consiste pour une personne du cabinet du ministre à coordonner les relations entre le ministère et le public. Au centre du système se trouve un service de presse dont les analyses confondent parfois encore l'information sur le ministère et l'information sur l'action du ministre.

2) A la seconde étape l'importance des problèmes de relations publiques du ministère justifie la création d'un bureau, structure légère dont l'influence sur les diverses directions dépendra essentiellement de la qualité des relations personnelles qu'il parvient à établir. Cette situation est celle du ministère de la Justice.

3) Enfin la troisième étape consiste en la création d'un service ou d'une direction chargée des relations publiques dont l'action est recherchée dans chaque direction par les correspondants nommément désignés et responsables de cellules de relations publiques autonomes. Cette situation est celle du ministère des Finances avec la Direction Générale des Relations avec le Public, du ministère de l'Environnement avec le Service de Presse et d'Information (SPI), du ministère des PTT avec le SIRP (Service d'Information et de Relations Publiques). Depuis longtemps déjà le ministère des Armées avait montré le chemin avec le Service d'Information et de Relations Publiques de l'Armée (SIRPA).

Les tâches de ces services sont plus ou moins étendues en fonction, en particulier, de ce qui est déjà assumé par d'autres organismes administratifs. Souvent cependant ils associent aux tâches relatives à la gestion des services extérieurs un service de presse, un service de publication et une cellule chargée de suivre les campagnes nationales. C'est à celles-ci et de façon générale à la communication institutionnelle que nous allons consacrer le point suivant.

La communication dans l'administration.

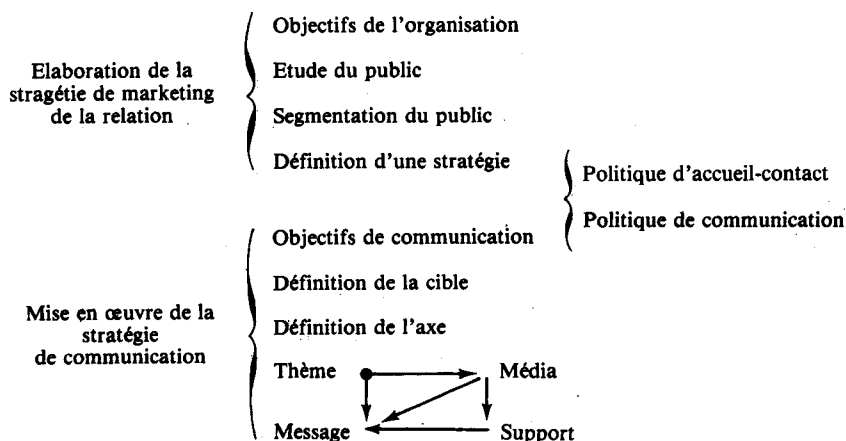
Dernier volet du triptique du « marketing de la boîte noire », la communication connaît un développement très rapide puisque l'État est devenu ces dernières années un annonceur important. Cependant si les grandes campagnes publicitaires sont l'aspect le plus visible de cette activité il ne faut pas négliger tous les autres moyens de la communication institutionnelle : de la distribution de dépliants à la tenue de séminaires d'information et à l'organisation de foires et expositions.

1° *La démarche.*

Pour être bien conçue la communication institutionnelle qui une des trois

(1) Voir Le Monde du 7 juin 1979 et du 29 juin 1979.

composantes du marketing de la relation administration-administré (étude du public, contacts, communications) doit être élaborée en tenant compte de la cohérence de l'ensemble des composantes. La démarche à suivre est en principe la même que celle qui est préconisée habituellement ⁽¹⁾ puisqu'elle correspond au développement du langage managérial. Elle peut se présenter selon le schéma suivant :



La fonction marketing étant éclatée en divers points de l'organisation, la considération cohérente de l'ensemble est rarement faite. Ce sont des sous-systèmes identifiés et limités, des objectifs particuliers ou des procédures qui peuvent pratiquement faire l'objet de cette démarche ⁽²⁾. L'efficacité de l'action de communication dépendra de la rigueur avec laquelle l'ensemble de la démarche marketing pourra être spécifiée. Néanmoins, afin de développer les aspects spécifiques de la communication institutionnelle dans l'administration nous considérerons successivement :

- les divers éléments de la stratégie de la communication,
 - les problèmes particuliers de l'organisation de la communication publique
- et
- les perspectives ouvertes par la télématique.

2° Les objectifs.

L'organisation publique vise trois principaux types d'objectifs :

1) *Identification et image de l'organisation.* C'est la recherche directe d'une légitimation à travers la communication de son identité, de sa fonction, de son style. Cette communication peut être associée à l'aménagement de locaux d'accueil et de contact dont la décoration et les graphismes renforceront l'image globale.

⁽¹⁾ Lendrevie *et al.* : Mercator : théorie et pratique du Marketing, chap. 8 et 9, Dalloz 1979.

⁽²⁾ Voir plus haut chapitre 3.

2) *Objectifs fonctionnels*. Ce sont des objectifs qui sont liés plus directement à la satisfaction des usagers du service public. Il peut s'agir d'information sur des mesures gouvernementales prises, la façon d'en bénéficier ou de s'y conformer. Il peut s'agir encore d'action de communication accompagnant la prestation d'un service public et mêlant au contenu informationnel des éléments de persuasion pour développer le taux d'utilisation des équipements.

3) *Action sur les comportements et éducation sociale*. De plus en plus souvent l'administration tend à agir directement sur les comportements sociaux dont les effets collectifs sont importants. La communication est alors mise au service d'un véritable effort d'éducation sociale tendant à développer les pratiques d'hygiène (tabac, alimentation, etc...), à inciter au port de la ceinture de sécurité ou à éviter le gaspillage d'énergie.

Le type d'objectif dominant sera fonction du degré de contrôle que l'organisation publique exerce dans son secteur. Si son contrôle va jusqu'à la production et la distribution du service publique la communication sera surtout fonctionnelle (par exemple, la Direction des Routes gérant le trafic routier par l'intermédiaire de Bison Futé). Par contre lorsque le contrôle est limité, la communication publicitaire par les média est utilisée de façon plus autonome pour affirmer l'existence de l'organisation publique, sa responsabilité dans le domaine dont elle a la charge et son action dans ce domaine. Cette action publicitaire passe ainsi parfois « par-dessus » tous les relais économiques et sociaux dont dépend pour une bonne part la réalisation de l'objectif poursuivi : (par exemple le secrétariat d'État au Travail manuel, ou le ministère à la Condition féminine).

3° *Les cibles : à qui l'on s'adresse.*

L'analyse du comportement du public et des réseaux de communication permet de définir les différentes cibles publicitaires. La définition correcte d'une cible publicitaire ne peut se déduire que d'une stratégie marketing cohérente visant à la réalisation d'un objectif bien défini et grâce à la connaissance des comportements du public par rapport à l'objet de la communication envisagée et par rapport aux processus d'information à propos de cet objet. Pour être efficace la communication doit définir les populations les plus susceptibles de répondre positivement à l'action prévue. Ainsi, par exemple, les campagnes contre l'usage du tabac, après s'être confrontées à la force de l'habitude chez les anciens fumeurs se sont adressées aux jeunes pour éviter que ceux-ci ne contractent cette habitude si tenace. De même la campagne pour les musées de Province a-t-elle visé par le contenu de son message un public éduqué dont on sait qu'il constitue l'essentiel de la clientèle des expositions de peinture. Ainsi une publicité pour l'Aéroport de Paris à Roissy s'adresse-t-elle en anglais à la cible visée : « Sober-Prices », « Endearing Prices », « Loving Prices ». Les affiches proposaient aux touristes de réserver leurs achats pour leur passage dans l'aéroport.

Dans la cible il faut également inclure les « leaders d'opinions », les « prescripteurs » et les « relais » qui ont un rôle déterminant dans la communication de « bouche à oreille ». Il peut s'agir des assistantes sociales, des médecins, des infirmiers, pour la santé, des avocats, conseils juridiques, huissiers pour la justice, des architectes-ingénieurs pour l'équipement, des conseillers fiscaux et experts comptable pour le ministère des Finances, des associations, des élus, etc...

Enfin la cible, lorsque le but est la légitimation, se divisera en deux : d'une part le public en général, d'autre part les membres de l'administration et du pouvoir politique dont dépend directement et indirectement l'organisme. Ce type d'action en direction des membres des organisations publiques ressemble aux actions publicitaires que les entreprises dirigent vers leur réseau de distribution : l'action vers le public est alors essentiellement faite pour que les décideurs évaluent la puissance et l'efficacité de leur partenaire.

4° *Le contenu de la communication.*

Ayant défini à qui s'adressait la communication il faut à présent (et de façon parallèle) définir ce que l'on se propose de lui dire. En cela consiste l'*axe de la communication*. Le principe pratique souvent admis est que l'axe doit être unique. Bien que ce principe supporte des exceptions il a le mérite de mettre l'accent sur la principale difficulté de la communication de masse. Tous les messages doivent converger vers une signification unique sans quoi la complexité et l'ambiguïté détruisent la puissance que les média mettent à la disposition de l'émetteur.

La communication rencontre une difficulté d'autant plus grande à réaliser ses objectifs que ceux-ci visent la modification d'attitudes plus profondément ancrées dans la personne. Cette situation caractérise plus souvent la communication publique que la communication privée. Les campagnes rencontrent donc un fort *niveau d'implication* de la part du public. Ne plus fumer, porter sa ceinture de sécurité sont des conseils ou des injonctions que le public risque de rejeter violemment. Un des modes de rejet pourra être le fatalisme qui définit nous l'avons vu l'attitude d'une partie du public vis-à-vis de l'administration. Pour lutter contre le gaspillage il faut que l'individu croie à l'efficacité de son action et au mouvement collectif auquel il participe. La tentation peut être forte d'employer des arguments énergiques tels que la *peur* pour obtenir le résultat désiré. Ainsi les campagnes pour la ceinture de sécurité et contre le tabac peuvent-elles brandir le danger de mort. L'expérience semble confirmer ce que la « théorie de la dissonance cognitive » énonce, à savoir que le danger sera nié et les habitudes préservées (1).

Le choix du mode d'argumentation se fait essentiellement entre trois approches : une approche *dogmatique* (par exemple enjoindre les automobilistes de mettre leur ceinture de sécurité) une approche *rationnelle* (montrer des statistiques relatives aux conséquences des accidents suivant que l'on utilise ou non sa ceinture de sécurité) ou *émotionnelle* (montrer des accidents ou leurs conséquences) (2). Une autre façon d'exprimer ces trois approches est de parler de recours à l'ethos (appel au devoir, au respect de l'autorité), au logos (appel à la raison) ou au pathos (appel au sentiment) (3).

Une fois l'axe défini, on choisit un *concept d'évocation* ou *thème publicitaire* : c'est le concept qui évoque dans l'esprit du consommateur, de façon aussi concrète et efficace que possible l'axe choisi. Ainsi l'injonction de mettre sa ceinture de sécurité peut être représentée par des phrases telles que « mettez votre ceinture » ou « bouclez-la » (sic) ou par « tel coureur automobile vous dit faites comme moi, mettez votre ceinture de sécurité ».

(1) Voir plus haut dans ce chapitre, le marketing de la loi, p. 141.

(2) J. N. Kapferer : La logique des décisions publicitaires, document ronéoté.

(3) Denis Lindon : *Marketing politique et social*. Dalloz, 1976.

Du point de vue de l'administration deux problèmes semblent se poser : l'identification de la source de la communication (qui parle ?) et la définition de son résultat concret éventuel en terme d'action.

Poser la question « qui parle » c'est poser le problème *de la signature des messages*. Non signé le message peut inquiéter la presse ou les associations. Signé, il peut, s'il comporte des propositions peu populaires, signaler au public de quelle institution ils proviennent et la rendre impopulaire à son tour. D'un autre côté la signature permet de signaler aux autres administrations et fonctionnaires l'effort fait par l'institution en question. De fait, deux solutions sont choisies : soit donner une importante place au sigle de l'organisation, soit lui donner une place plus discrète. Au-delà de la question de la signature c'est une interrogation sur l'« imago » représentée par l'organisation qui se profile. En effet la communication institutionnelle est dominée par la relation directe entre l'administration et le citoyen, relation qui du fait de la dissymétrie des deux parties est dominée par les phénomènes d'ambivalence. Nous avons déjà évoqué cette opposition entre « la bonne » et la « mauvaise » administration. La notion d'imago devait permettre d'approfondir cette analyse. L'imago est ⁽¹⁾ le « prototype inconscient de personnages qui orientent électivement la façon dont le sujet appréhende autrui ; il est élaboré à partir des premières relations intersubjectives réelles et fantasmatique avec l'entourage familial... ». L'imago est « une survivance imaginaire de tel ou tel participant à cette situation, un schéma imaginaire acquis, *cliché statique* à travers quoi le sujet vise autrui ». Bonne-mère, mauvaise-mère, père-terrible, père-protecteur, etc..., font partie de la palette, relativement réduite des imago disponibles. Souvent l'administration s'adresse au public pour le conseiller, pour son bien, pour celui de ses enfants, pour celui de son prochain de ne pas fumer, de ne pas boire, de mettre sa ceinture de sécurité, etc... Souvent des personnages imaginaires sont offerts comme modèles d'identification. Ainsi « Bison Futé » personnage sympathique, plaisanterie bien acceptée par les automobilistes transhumants, représente également la mobilisation des « automobilistes scouts » entraînés dans un gigantesque « jeu de piste ». Chacune de ces manifestations construit à travers le temps la signification de la relation administration-administré. C'est à une telle transformation du sens de la relation que correspondait également le slogan de la BNP « Votre argent m'intéresse » dont la franchise contrastait avec le discours usuel de ses concurrents ⁽²⁾.

Le résultat concret de la communication publique est parfois insuffisant. Cela peut tenir au fait que, cherchant tout d'abord à s'identifier aux yeux du public, l'objectif visé est avant tout la notoriété. Une telle action a un effet limité si elle ne permet pas de développer de la part du public une implication plus importante. Le désir d'avoir accès à l'écran publicitaire de la télévision fait oublier non seulement l'efficacité des autres média et des stratégies multimédia mais l'utilité des techniques de promotion. La communication dont le but est de changer des attitudes suit volontier le schéma intitulé AIDA qui se décline ainsi : attirer l'Attention, développer l'Intérêt, susciter le Désir, inciter à l'Action. Si ces dernières phases manquent systématiquement, l'efficacité des messages, ne trou-

(1) Jean Laplanche et J. B. Pontalis : Vocabulaire de Psychanalyse, PUF, 1971.

(2) Badoc Michel, *op. cit.*

vant pas le renforcement et le support d'actions concrètes de la part du public, se perd dans le bruit des média. A cela trois issues :

1) *Les techniques promotionnelles* : organisations de concours par la sécurité routière ou pour une journée GASPI.

2) *Les relations publiques* : création d'événements tels que foires, expositions et séminaires, journées portes ouvertes permettant d'associer la communication rédactionnelle au message proprement publicitaire.

3) *Le support d'un « produit »* : élaboré pour l'association tel que les « Guide de Loisir » du Secrétariat d'État au Tourisme ou le livret d'Épargne du Travailleur Manuel pour la délégation de ce nom.

Le souci excessif d'être présent dans les grands média ne doit pas faire oublier que :

1) *lorsque le message à communiquer est très complexe* (par exemple l'information des allocataires de la CNAF) ou,

2) *lorsque l'attitude que l'on cherche à atteindre est très centrale* (le tabac, etc...) *l'utilisation de relais de communication et l'organisation d'animation participative au niveau local augmentent de façon importante l'efficacité de la communication.*

5° *Les média.*

Si tous les média (affiche, presse, exposition, film, radio, télévision) sont utilisés, le phénomène marquant est l'importance du rôle joué par la télévision. A cela plusieurs raisons concourent ⁽¹⁾.

Tout d'abord la télévision est un média puissant assurant une notoriété importante très appréciée pour cela des annonceurs tant publics que privés.

De fait il semble qu'entre ministères et organisations publiques une émulation se soit développée : chacun désire à son tour y avoir droit. Cette attitude est favorisée par le fait que les organisations publiques bénéficient de tarifs préférentiels à la Régie Française de Publicité : elles paient 20 % du tarif commercial. Ces actions mèneraient bientôt à une saturation de « l'écran publicitaire » si le SID (Service Information et Diffusion du Premier Ministre) ne venait arbitrer les diverses demandes ⁽²⁾.

D'autres possibilités sont ouvertes aux organisations publiques. L'ANPE ou l'INC bénéficiait d'émission de service dans le temps d'antenne des chaînes ⁽³⁾. La Caisse Nationale d'Allocation Familiale (CNAF) bénéficie d'une émission de service hors temps d'antenne de TF1 (chaque jour à 13 h 50). D'autres émissions permettent l'intervention d'institutions publiques : sur TF1 « A la bonne heure », « L'événement », sur A2 « C'est la vie, Aujourd'hui Madame », « Les dossiers de l'écran », sur FR3 « Vendredi » et « Tribune Libre ». Enfin certains ministères financent des émissions de fiction, des feuilletons. Dans tous ces cas des accords de co-production aux clauses très variables sont conclues sur la base de négociations personnelles entre les institutions et les média.

⁽¹⁾ Voir « Communications et Institutions », Rapport Intermédiaire de Synthèse, Institut National de l'Audiovisuel, 1978.

⁽²⁾ Sur le SID voir plus bas.

⁽³⁾ Il s'agit pour l'INC de « Six minutes pour vous défendre » sur TF1 (hebdomadaire) et de « D'accord pas d'accord » (3 fois 2 mn par semaine) sur A2.

Cette polarisation sur la télévision, sans doute excessive, n'exclut cependant pas l'usage des autres média. Chacun de ceux-ci a ses avantages propres quant au message qu'il permet de faire passer et quant au public qu'il permet d'atteindre au meilleur coût.

La radio joue un rôle important dans la politique de communication de l'ANPE (Inter Emploi) et pour l'ONISEP (L'ONISEP vous informe).

La presse permet au secrétariat à la Consommation de diffuser les prix des fruits et légumes dans chaque région. Elle a été utilisée également pour diffuser les guides touristiques du secrétariat d'État au Tourisme.

Certaines administrations atteignent des publics spécialisés par leurs propres revues et journaux : « La lettre de la Chancellerie » (diffusion 17 000 exemplaires) par le ministère de la Justice, « Situations » par l'ANPE (diffusion 25 000 exemplaires), « Bull doc » par le Service technique de l'urbanisme, « Bonheur » par la CNAF, etc...

L'information imprimée en provenance des administrations peut encore prendre deux formes : la publication d'ouvrage et l'édition de prospectus. Ces derniers sont de plus en plus nombreux à être conçus directement pour faciliter la relation avec le public : la DGRP du ministère des Finances publie de nombreux dépliants sur la législation fiscale et sur ses services en général, le ministère de la Justice a de même publié en 1978 sept fiches d'informations, etc... La présentation, la visibilité et la distribution de ces documents font l'objet de soins particuliers.

Enfin les administrations utilisent largement l'affichage, soit pour l'ensemble de la campagne (comme en 1975 la campagne pour le travail manuel qui coûta 25 MF), soit comme appoint. Ainsi la campagne pour la baisse de la TVA en 1977 a été accompagnée d'une affiche apposée dans tous les magasins concernés. On peut remarquer que l'affichage public est le lieu d'une négociation entre marchand d'espace et pouvoirs publics pour qu'une fraction de cet espace soit occupé à un tarif spécial (ou gratuitement) par l'administration. Cet arrangement existe déjà pour les panneaux Decaux ; il existe également dans certains pays étrangers.

Parmi les moyens utilisés notons encore le film (La SNCF, le ministère de l'Agriculture, l'ANPE en font un large usage) et le téléphone (l'ANPE dans la région parisienne dispose d'un standard qui diffuse les offres d'emplois).

Les campagnes de communication dans l'organisation administrative.

Phénomène visible de l'action publique, la communication sociale reste dans l'administration un phénomène marginal n'occupant qu'un nombre limité d'acteurs. Elle suscitera des réactions très différentes au sein de l'administration, certains (ceux qui la font) l'accueillant avec enthousiasme, les autres parfois avec méfiance.

La liste des campagnes de publicité d'un semestre montre la diversité des thèmes abordés.

Ainsi au cours du 1^{er} semestre 1979 les organismes suivants ont utilisé l'écran publicitaire : Agence Nationale pour les Économies d'Énergie (une campagne sur « la conduite économique »), ministère de l'Environnement et du Cadre de vie (une campagne sur l'assistance architecturale et par l'intermédiaire de l'Agence Nationale pour la Récupération des Déchets, une campagne sur le thème : « gar-

dons la France propre »), ministère de la santé *via* le Comité Français d'Éducation pour la Santé (3 campagnes : hygiène bucco-dentaire, nutrition, lutte contre le tabagisme), Comité Interministériel pour la Sécurité Routière (2 campagnes : l'enfant et la circulation (Zorro) et port de la ceinture de sécurité), P. et T. (2 campagnes : image de marque des P. et T., conseils aux usagers des Postes pendant la période des vacances), ministère du Travail et de la Participation (2 campagnes : sécurité du travail et emploi féminin), secrétariat d'État au Travail Manuel (1 campagne : le travail « au noir »), ministère des Transports (2 campagnes : « Bison Futé », contrôle technique véhicules), ministère de la Jeunesse et des Sports (1 campagne : Guide Loisir accueil), ministère de l'Agriculture (1 campagne : prévention des incendies de forêts) (1).

La liste des thèmes abordés pourrait paraître arbitraire ; il faut cependant croire qu'une logique existe dans ce choix puisque le même a été fait aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Les différences existent en effet beaucoup plus au niveau des approches publicitaires (par exemple l'usage très intensif de la peur en Grande-Bretagne pour la sécurité routière ou aux États-Unis au début des campagnes anti-tabac) et des structures administratives (des organismes privés à but non lucratif jouent un rôle important aux États-Unis) qu'au niveau des sujets traités.

Du point de vue des structures administratives on remarque le grand nombre de comités et d'agences impliqués dans ces processus. Ils offrent une souplesse de fonctionnement qui les rend plus aptes à traiter des problèmes de communication. Par ailleurs leurs objectifs étant fixés pour plusieurs années ils permettent des actions durables.

De façon générale en effet la communication publique est considérablement affectée par la signification politique qu'elle prend nécessairement. La partie la plus visible de l'action administrative ne peut pas plus échapper au contrôle direct du ministre qu'elle n'échappe dans l'entreprise au contrôle du P.D.G. Ajoutant à cela que chacun pense pouvoir juger une campagne de publicité le nombre d'intervenants dans la décision à des niveaux hiérarchiques différents est élevé et les objectifs poursuivis sont souvent contradictoires.

Au niveau politique c'est par son effet sur l'opinion, sur l'image de l'agence du ministère, voir du ministre que la campagne risque d'être jugée. Tandis qu'au niveau technique le souci d'atteindre un objectif opérationnel en terme d'action administrative dominera. De là résulte que les objectifs des campagnes sont souvent peu clairs ce qui ne favorise pas leur efficacité.

Ces mêmes préoccupations de présence dans l'opinion font primer le média télévision (du reste peu coûteux pour l'administration) sur les autres, même si ces autres supports, relais et formes d'actions promotionnelles étaient plus adéquats. C'est avec lenteur que la prise de conscience de ces difficultés induit une évolution qui tendra à donner plus d'importance à l'animation locale, aux techniques de promotion et au recours à des « produits » servant de supports concrets à la communication.

La signification politique des campagnes induit également une grande instabilité des thèmes abordés : les administrations sont coutumières de campagnes

(1) En plus de cette liste communiquée par le SID (voir plus bas p. 169, il y a les émissions hors écran publicitaire dont les campagnes pour les emprunts publics.

ponctuelles et sans suite dont l'efficacité opérationnelle ne peut être que très limitée, les thèmes étant choisis en fonction des préoccupations dominantes du moment.

6° Exemples de communication.

Nous voudrions évoquer à travers quelques exemples la grande variété des situations et des problèmes de communication que l'on rencontre dans le secteur public.

Exemple 1. Il y a tout d'abord l'éducation sociale proprement dite qui est la tâche explicite du Comité Français d'Éducation pour la Santé (CFES) dont l'activité s'est développée surtout depuis que le VII^e plan lui a consacré un Programme d'Action Prioritaire (PAP). La difficulté de la campagne anti-tabac tient à ce que (comme de nombreuses actions publiques) le thème choisi concerne très fortement les citoyens. La charge émotionnelle impliquée est de ce fait très forte. Par ailleurs le fait d'encourager des « comportements de remplacement » peut être vécu comme une contrainte. Ceci implique de prendre garde à ce que les thèmes soient clairs, agréables et sans agressivité (1).

L'action du CFES prolongeant dans le temps une stratégie en trois temps a pu être développée à travers trois campagnes de 1976 à 1978. En 1976 il s'agissait, s'adressant au Grand Public visant à créer un « langage commun » et un « consensus » à propos du tabac. En 1977 l'objectif devient d'appuyer la loi de 1976 interdisant de fumer dans les lieux publics (2). En 1978 une cible particulière est visée : il s'agit de dissuader les jeunes de fumer. Aux États-Unis cette « cible » a été choisie face à la difficulté de lutter contre les habitudes acquises de longue date.

Les résultats de ces campagnes montrent qu'à une excellente notoriété et une modification importante des opinions s'oppose l'évolution des comportements dont les fluctuations semblent relativement indépendantes de la communication. Cette dissociation entre attitude et comportement n'étonne pas le spécialiste des marchés : elle a été montrée maintes fois. Il semble bien que pour obtenir des modifications de comportement il faille développer des actions impliquant le public dans des débats ou des actions éducatives sur le terrain par l'intermédiaire, par exemple des « leaders » d'opinion et de relais, tels l'école, les entreprises, etc... C'est dans cette direction que le CFES s'orienté rejoignant ainsi les conclusions des nombreuses expériences de communication publique.

(1) Note a) La Cancer Society aux États-Unis a utilisé une approche provoquante utilisant la peur. Les résultats de ses campagnes ont été décevants ce qui peut sans doute s'expliquer par les processus de la « dissonance cognitive » déjà invoqués plus haut p. 142 à propos de la ceinture de sécurité.

Note b) Il arrive qu'une administration publique ait à parler d'un produit peu mobilisateur. Ainsi les Agences de Bassin ont-elles eu du mal à susciter un niveau élevé d'intérêt pour la responsabilité de chacun en matière de pollution de l'eau. Si la pollution éveille l'intérêt de nombreux citoyens le manque d'eau ne les préoccupe guère, quant au responsable, les études montrent que c'est toujours « l'autre » à savoir l'industriel, alors que 40 % de la pollution est due aux particuliers.

(2) On retrouve l'association « Loi - communication » déjà rencontrée dans le cas de la ceinture de sécurité. Il faut ajouter à ces exemples la loi limitant la publicité pour les cigarettes.

Exemple 2. La Caisse Nationale d'Allocations Familiales a pu mesurer dans une action menée en collaboration avec l'Institut National de l'Audio-Visuel l'utilité d'adjoindre à une communication nationale des actions locales mises en œuvre par les diverses caisses d'Allocations Familiales : affiches, cassettes vidéo, journées portes ouvertes, groupes de discussion spécialisés, stands d'information, écoutes collectives, etc... De tels relais sont rendus particulièrement utiles du fait de la complexité du message, à savoir une information sur les droits des allocataires.

Exemple 3. La communication publique peut être décentralisée. Ainsi certaines Directions Départementales de l'Équipement essaient par le biais de publications locales d'établir un contact avec le public. C'est le cas de la « Revue Équipement 63 », bulletin d'information de la DDE du Puy-de-Dôme ou même, formule originale, de la publication pour une commune d'un journal à l'occasion de l'établissement d'un plan d'occupation des sols (Aulnat, mai 1978).

7° Le rôle du SID.

La multiplication des actions de communication télévisée exigeait qu'une certaine coordination soit réalisée, afin que la communication administrative ne devienne ni envahissante, ni incohérente et que son ton soit contrôlé par une instance gouvernementale. C'est le Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre (SID) qui est chargé de cette tâche. Son rôle est défini par plusieurs circulaires. La première (20 février 1976) énonce que les messages répétitifs prendront place dans les temps des écrans de la R.F.P. Le SID établit un plan pour un semestre (remarquons que ceci limite d'une certaine façon la possibilité de planifier des stratégies sur des périodes plus longues). Ce plan est approuvé par le Premier Ministre ou un Ministre Délégué. Les tarifs préférentiels négociés avec la RFP seront pratiqués. Enfin le SID pourra agir en Conseil par exemple pour sélectionner les prestataires de services. La seconde circulaire (29 janvier 1977) définit les campagnes « revêtant un caractère gouvernemental prioritaire » dont la diffusion a lieu immédiatement après le sigle RFP. C'est à la demande expresse du Premier Ministre que de telles actions peuvent être lancées. Cette circulaire stipule par ailleurs que toute campagne doit faire l'objet d'une procédure permettant d'en mesurer « l'impact » dont l'élaboration est confiée au SID. Études préalables, et post test devront faire l'objet de prévisions financières de la part des annonceurs. Enfin la dernière circulaire (18 juillet 1977) énonce des règles garantissant la cohérence de la communication publique « en regard de l'opinion publique ». Toute campagne publicitaire quels qu'en soient les supports doit faire l'objet d'une démarche auprès du Premier Ministre. L'accord obtenu, il faudra avec le concours du SID lancer un appel auprès de trois ou quatre agences de publicité.

L'action du SID ne s'applique pas aux campagnes publiques ayant un caractère financier. Dans les autres domaines il s'attachera à éviter la saturation de l'écran RFP par la communication publique, à éviter que le ton en soit agressif et à s'assurer que de la sélection de l'agence à la réalisation du post test la démarche publicitaire suive des règles constantes.

8° *Communication sociale et télématique.*

On assiste actuellement à la naissance de nouveaux systèmes associant informatique, téléphone et télévision. Ainsi un particulier pourra (et peut déjà dans des expériences qui se tiennent actuellement à Vélizy ou à Rennes) à l'aide d'un téléviseur doté d'un clavier alphanumérique, interroger une banque de données informatisées. Suivant que la communication a lieu par télédiffusion ou par téléphone, elle est unidirectionnelle ou bidirectionnelle : dans le premier cas on ne peut qu'appeler des « pages » de données, dans le second il peut y avoir dialogue interactif avec la banque de données. Ces développements sont trop récents pour que l'on puisse évaluer leur impact sur la communication sociale. Déjà on peut imaginer que l'information administrative pourra être obtenue à domicile. Mais au-delà, avec le développement éventuel de la télévision par câble et d'autres innovations nombreuses en ce domaine, c'est la texture même des réseaux de la communication entre l'administration et le public qui devrait être modifiée.

Conclusion

Il n'est pas sans intérêt, dans la perspective théorique qui nous guide et qui cherche à définir le « management public » dans un sens large de constater les similitudes entre les campagnes publiques et les campagnes collectives privées. Dans les deux cas l'accès à l'écran RFP à des tarifs préférentiels, signe la présence d'un intérêt public. Dans les deux cas les processus de décisions ont une complexité où la précision des objectifs tend à se dissoudre. Dans les deux cas, la politique a sa part, qu'il s'agisse de l'image d'un ministre ou d'un ministère ou de la structuration d'une profession.

§ 2. LE MARKETING DANS LES SERVICES PUBLICS ADMINISTRATIFS : EFFORTS D'INTÉGRATION DU MARKETING AUTOUR D'UN PRODUIT :

Nous avons déjà vu apparaître à la section précédente l'utilité de la notion de produit comme support concret de la communication. Le rôle du produit dans l'administration peut être bien plus important : centrer une part de l'activité publique sur des produits c'est essayer d'obtenir une part de légitimité à travers une série de transactions bien individualisées. Par ailleurs le produit (ou le service) peut être l'occasion de tenter d'intégrer le marketing public qui dans son aspect « marketing de la relation » reste le plus souvent éclaté. Afin d'examiner ce que l'approche marketing apporte à la gestion des services publics, nous considérerons successivement ce qu'il apporte à la conception et à la gestion des produits, à la fixation des prix à la localisation des points de distribution et enfin à la communication (1).

(1) Concialdi Pierre, Lucciani Marie-Paule, Landon Carole, Font Reaulx Max, Maimbert Jean, Gestion des Services Collectifs Urbains, Rapport HEC.

a) Le produit du Service Public.

Comme dans le cas de l'entreprise privée l'approche marketing s'oppose à l'approche producteur. Celle-ci dans l'administration est caractérisée par la gestion des services publics par des corps institués de professionnels ayant une connaissance technique du service et une idéologie communes acquises à travers écoles et concours. Le plus souvent dans ces formations le consommateur ou l'utilisateur est supposé rationnel et éclairé. S'il ne l'est pas c'est le rôle de l'administration de lui donner accès à plus de lumière sur ses propres besoins.

Le marketing lui pose l'irrationalité du consommateur ou de l'utilisateur et l'importance de ses perceptions par rapport à celles du producteur. En particulier le produit est conçu comme ayant, au-delà de ses caractéristiques techniques, des caractéristiques symboliques dont le rôle dans les comportements primes souvent sur les premières. Il y a là quelque chose de choquant pour le producteur technique. C'est qu'il n'est pas prêt à concéder que sociologie et psychologie, c'est-à-dire l'étude de marché, puisse avoir une telle importance sur le destin de son produit.

Nous allons considérer tout d'abord une série d'exemples où la réflexion sur le produit est déterminée soit par de telles études, soit par des analyses managériales concernant le fonctionnement du service public, pour ensuite nous interroger sur la place du langage gestion dans la gestion des services publics à travers l'examen du cycle de vie du produit administratif.

La définition du produit.

Exemple 1 : L'aménagement des forêts domaniales.

Une étude sociologique ⁽¹⁾ a montré que les usagers de la forêt étaient divisés en deux segments. Le premier segment (appelons le S_1) se poste près de son automobile, près des autres, amène un matériel de repos, de pique-nique et de sport. Pour lui l'aménagement de la forêt en zones dégagées (sic) dotées de barbecues, de bancs et de tables semble l'idéal. Le second segment (appelons le S_2) recherche le contact direct avec la nature, la solitude. Les sports pratiqués sont la course et la marche ; les sous-bois éloignés des routes sont préférés. Or, il se trouve que S_1 est bien plus grand que S_2 . Par ailleurs, cette différence de comportements s'explique en partie par l'origine sociale et le niveau d'éducation. S_2 représente le modèle culturel des catégories les plus éduquées, tandis que S_1 représente celui des catégories populaires. Dans une certaine mesure les deux types de demandes sont conflictuels, la tranquillité des uns dérangeant les autres.

L'analyse conduit donc à définir un produit différent pour chaque segment. Elle ne permet pas d'arbitrer entre les segments : là réside le rôle du décideur politique. La pertinence de cette analyse faite il y a déjà plusieurs années, peut être illustrée par la situation actuelle des parcs nationaux. Ceux-ci sont « victimes de leur succès ». Selon les estimations les quatre parcs de montagne auraient reçu ces dernières années 2 millions et demi de visites. Or ces espaces sont fragiles. « Sans doute dans les zones centrales des parcs y a-t-il un seuil à ne pas dépasser. Mais comment faire ?... Les hommes de terrain ont préconisé une sélection par

(1) Menée par Robert Ballion au Laboratoire de l'École Polytechnique.

l'effort et non l'argent : après tout la découverte de la nature implique que l'on paie de sa personne... » (1). Les mêmes interrogations à propos d'un premier parc marin français : « il y a d'abord les pressions contradictoires venant de l'extérieur : scientifiques réclamant le laboratoire, plaisancier que le droit maritime international autorise à revendiquer la liberté des mers, pêcheurs professionnels à la recherche d'un poisson raréfié, visiteurs appelés fort écologiquement à découvrir une nature protégée, compagnies de vedettes vivant du transport des touristes, administrations diverses disputant parfois aux parcs leurs responsabilités menacées par l'« intrus » (2).

Exemple 2 : L'hôpital.

Dominé par le corps médical, l'hôpital se définissait, suivant son éthique professionnelle, par la qualité des soins médicaux. Cette approche qui semble raisonnable néglige cependant le vécu de l'usager. Le résultat, montré par des études auprès de ceux-ci, est que pour des maladies graves (donc coûteuses en surveillance) les usagers aisés choisissent l'hôpital mais pour les interventions bénignes, les usagers aisés préfèrent la clinique. Pour lutter contre cette tendance, il fut nécessaire d'analyser de façon plus détaillée le produit de l'hôpital et d'ajouter à la fonction soin la fonction... hôtellerie ! Des mesures rentrant dans le mouvement d'humanisation des hôpitaux ont eu pour résultat d'élargir les horaires de

(1) « Les parcs nationaux ont atteint l'âge ingrat », Le Matin de Paris, 25 mai 1979.

(2) « TROP de visiteurs trop pressés », le 30 mai 1979 dans « Le Monde ». Les contradictions d'une politique de protection de la nature ont une illustration pittoresque aux États-Unis où des enquêtes dans les parcs nationaux ont donné les résultats suivants (cité dans l'étude de Robert Ballion) :

A la question : « Qu'avez-vous apprécié le plus ? »

— les falaises et les rochers	0 %
— les rivières, les torrents et les lacs	1 %
— les arbres et la flore	0 %
— les chutes d'eau	8 %
— Autres	91 %

« Qu'est-ce qui vous a avant tout déplu ? »

— la foule	0 %
— le bruit	1 %
— le manque d'activité « naturaliste »	2 %
— la circulation automobile	1 %
— Autres	96 %

Dans un second questionnaire les visiteurs devant dire ce qu'ils avaient le plus apprécié, les réponses les plus fréquentes étaient :

- 1 — l'arbre au travers duquel on peut passer en voiture,
- 2 — le dépôt d'ordure avec les ours,
- 3 — le magasin de souvenirs et la sélection de cartes postales,
- 4 — l'efficacité de la surveillance du parc,
- 5 — les guides suisses qui escaladent le Capitan.

Parmi les choses que les visiteurs aimeraient voir changer :

- 1 — se débarrasser des hippies,
- 2 — créer des barrages sur la rivière pour permettre la navigation de plaisance et le ski nautique,
- 3 — éclaircir beaucoup la forêt,
- 4 — goudronner le sol des aires de campement.

visite, d'améliorer la qualité des repas, de supprimer les salles communes, etc... De façon parallèle, de nombreuses consultations hospitalières ont institué le système de rendez-vous donnés à l'heure précise qui évite que les patients attendant dans les couloirs de l'hôpital tôt le matin.

Exemple 3 : Les bibliothèques municipales.

L'analyse du produit ou service offert par les bibliothèques municipales permet de modifier la conception traditionnelle selon laquelle la bibliothèque municipale était le prolongement de l'enseignement gratuit : elle devait alors mettre la culture traditionnelle écrite à la disposition de qui voudrait bien la mériter. Désormais, le livre n'est plus le seul support possible : disques, diapositives, voire la vidéo peuvent s'adjoindre comme ils le font à Beaubourg. Comme une entreprise, la bibliothèque municipale doit donc adapter la conception de son produit en fonction d'évolutions technologiques. Par ailleurs, l'étude de la fréquentation des salles de lecture publiques montre qu'elle augmente de façon importante si une animation est offerte (par exemple des conférences et des débats) (1).

Enfin, l'examen de la structure socio-économique des usagers montre que certaines catégories, les plus défavorisées culturellement, sont sous-représentées. Ainsi la bibliothèque manque en partie son objectif social. L'étude des comportements culturels montre qu'un non-lecteur de 20 ans deviendra très difficilement un lecteur par les seuls moyens... du marketing (2). Le coût d'une telle modification de comportement serait très élevé. Aussi a-t-on pu préférer la stratégie à long terme qui consiste à s'adresser aux jeunes des écoles, les éduquant à la lecture avec l'aide de leurs enseignants. Pour réaliser cet objectif, les bibliothèques de la jeunesse devraient bénéficier d'investissements importants. L'animation de ces nouvelles unités devant leur permettre de remplir plus complètement leur rôle éducatif.

Exemple 4 :

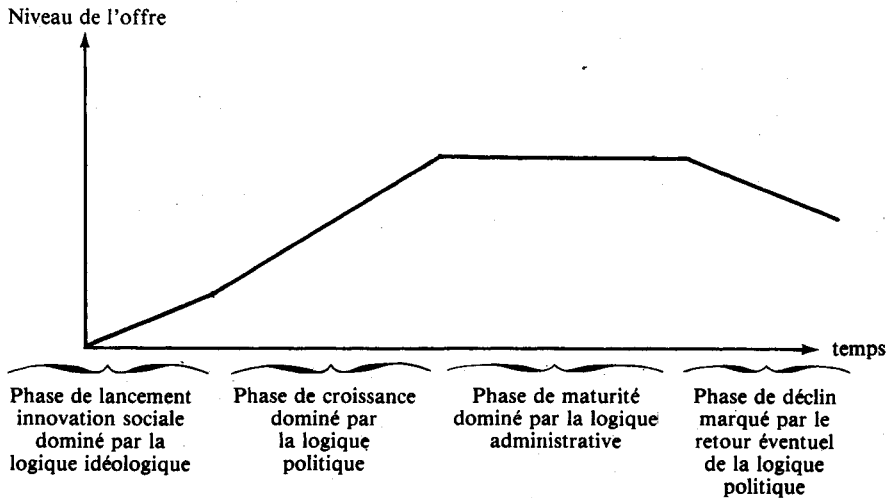
Nous avons déjà vu plus haut que le produit du musée pouvait être adapté : soit la présence de flèches, de panneaux explicatifs, de guides, pour les catégories ayant le niveau d'éducation le plus faible soit l'art offert « directement » à ceux qui ont hérité des codes culturels adéquats.

b) Le cycle de vie du service public administratif.

De façon évidente, les services collectifs sont gérés grâce à des structures administratives traditionnelles. La question donc à nouveau se pose de situer, ce que pourrait ou devrait être la place du langage managérial. L'examen des processus de décision nous montre qu'actuellement deux logiques président à l'ensemble du processus : la logique politique et la logique administrative. Dans le temps, on peut décrire leur part respective par le schéma suivant qui représente le cycle de vie du produit ou service administratif.

(1) Bourgeois, Marimbert, Rapports HEC non publiés.

(2) Voir par exemple les travaux de Pierre Bourdieu et André Passeron : « les héritiers ». Éd. de Minuit 1964. Voir aussi, « les pratiques culturelles des Français en 1974 » — La Documentation Française.



1° — *La phase de lancement* : est celle de l'expérimentation sociale ou de l'innovation sociale au sens large. Elle est dominée par une *logique idéologique*. A tel moment, on proposera la création de crèches et à d'autres la garde à la maison, à tel moment, on préconisera l'hospitalisation de certaines populations et à d'autres leur maintien à domicile, à certaines périodes, on préconisera les grands ensembles et à d'autres les villes nouvelles ou la réhabilitation du centre ville, etc... A cette phase d'élaboration idéologique participent les spécialistes de la production de chaque domaine, les chercheurs en sciences humaines, les groupes politiques ou bien des groupes sociaux (associations, expérimentation par des groupes marginaux au sein de la structure sociale, etc...) des administrateurs aux aguets détectant les expériences étrangères (de préférence américaines ou scandinaves) etc... La télématique se trouve à bien des égards de nos jours dans une telle phase de lancement.

2° — *La phase de croissance* : de cette recherche d'idée et de ces expérimentations, quelques-unes émergent et deviennent des *thèmes politiques* (pour reprendre le vocabulaire de l'étude de l'OCDE sur les indicateurs sociaux cités plus haut) des « préoccupations » pour le gouvernement. Ainsi, les crèches étant devenues un thème politique, il y a quelques années un certain nombre furent promises dans un discours à Provins. Cette volonté politique se traduit alors par un investissement accéléré et, sur le moment par une croissance rapide du service collectif en question. On peut penser que la télématique va de même bientôt entrer dans une telle phase de croissance.

3° — *La phase de maturité* : c'est une des caractéristiques des thèmes politiques qu'il ne peut y en avoir que très peu à la fois, leur nombre étant limité par le nombre d'idées que les mass-média peuvent mettre en avant simultanément. Les lois de la communication de masse sont là pour nous rappeler que ce nombre doit rester faible pour que la communication soit efficace. Ne pouvant coexister trop longtemps les « préoccupations » politiques se succèdent et laissent la gestion des services ainsi créés à l'Administration. C'est donc la *logique administra-*

tive qui va dominer cette phase, la politique ne se faisant plus connaître que par des interventions éparées et ponctuelles.

4° — *Le déclin* : ce que la logique administrative sait mal intégrer, c'est l'adaptation constante aux conditions nouvelles. De fait, le service public risque de vivre de façon routinière jusqu'à ce que son obsolescence ou quelque accident ne vienne transformer à nouveau ce service en thème politique. C'est la gestion par la crise qui fait passer de la logique administrative à la logique politique. Comment améliorer le service, comment l'adapter ou comment s'en débarrasser : c'est la politique seule qui peut avoir la réponse, or comme celui-ci ne peut se mobiliser sur tous les thèmes à la fois, il interviendra le plus souvent trop tard lorsque la dégradation du service aura été suffisante pour inquiéter.

D'après cette analyse, on voit que la logique managériale devrait se substituer partiellement à la logique administrative traditionnelle afin d'adapter de façon continue le service public que la politique aura abandonnée à la charge de l'administration. Le management apparaît comme un moyen d'éviter la gestion par la crise. C'est bien du reste la vertu de l'analyse système de centrer l'attention sur le feed back négatif provenant de l'environnement et par là de permettre l'adaptation au changement.

c) La fixation du prix.

Le principe de fonctionnement des services publics administratifs est la gratuité ou, plus exactement, le paiement indirect par l'impôt. Le principe de finance publique excluant l'affectation des ressources exprime le caractère moins économique que politique des services publics.

Du point de vue de l'analyse marketing de la distribution des services publics, on peut analyser le prix comme un frein à l'usage de ces prestations et également considérer certains freins à l'usage des services comme un prix à payer. Mettre les bibliothèques municipales au dernier étage d'une mairie, c'est faire payer le prix de la culture : n'est-elle pas destinée à la future méritocratie produite par l'instruction publique ? On pourrait analyser, dans de nombreux cas, des rationnements de ce type. Ainsi, tel service de renseignement statistique dans un ministère évite de faire trop de publicité pour ses produits de crainte de se voir submerger de demandes et de ne pouvoir y répondre avec les moyens existants. Pour accéder à ce service, il faudra faire l'effort de le chercher. Une telle approche, contraire à l'esprit d'une bonne relation administration-administré ne pourrait être modifiée qu'en augmentant les crédits globaux du service ou en lui permettant de couvrir ses coûts par le biais d'un tarif.

L'existence de tarifs publics n'est d'ailleurs pas rare dans l'administration, qu'il s'agisse de l'entrée des musées, de l'hospitalisation, de la vente d'ouvrages par la Documentation française, de certaines activités des maisons de jeunes et de la culture, etc... Nous allons considérer la finalité d'une telle tarification d'activités qui restent le plus souvent lourdement « déficitaires ». Dans de nombreux cas, la tarification ne couvre en effet que 5 à 10 % des coûts.

Le premier objectif, auquel on peut penser, c'est la couverture d'une partie des coûts du service, c'est-à-dire *la recherche de l'équilibre financier* (1). Dans

(1) Voir André Buzelay, *Vérité des prix et services publics*, L.G.D.J. 1971.

certains cas, il peut s'agir d'une nécessité pour la survie du service. Ainsi les maisons de jeunes et de la culture sont gérées par des associations qui parviennent à les faire fonctionner grâce aux cotisations des adhérents et au paiement des spectacles et prestations qui complètent une subvention très limitée.

Dans d'autres cas, il s'agira de la manifestation d'un certain degré d'*autonomie vis-à-vis des décideurs publics*. Collecter des ressources directement, nous l'avons vu, c'est obtenir une légitimité égale au montant des recettes. Cette somme peut être symbolique par rapport au budget globale de l'administration considérée mais elle pourra jouer le rôle d'un indicateur d'efficacité. Telle organisation vendant des prestations au public s'attachera à ce que celle-ci rapporte un pourcentage fixe de son budget (fut-ce 1 %). La tarification d'un service au public à son coût marginal pourra servir à cette fin.

Le second objectif qui peut être poursuivi par une tarification publique est la réalisation de *transferts de coûts* entre l'État et d'autres collectivités. Ainsi, les services sportifs urbains louent-ils leurs services au ministère de l'Éducation Nationale et au ministère de la Jeunesse et des Sports. Ainsi de façon encore plus essentielle, la tarification hospitalière permet-elle de définir le financement des hôpitaux par la sécurité sociale (1).

Le troisième objectif, qui peut être poursuivi, est la *recherche de l'optimum économique*. Non tarifées, les ressources économiques risqueront d'être gaspillées. La tarification de l'eau appliquée par les agences de bassin a, comme objectif, d'éviter le gaspillage de cette ressource devenue rare, d'éviter la pollution inutile et de financer des installations d'épuration. Les usines, les villes sont donc amenées à internaliser les coûts correspondants à leurs nuisances. Cette tarification est réalisée dans le cadre de chaque bassin hydrographique et négociée avec les agents économiques directement responsables de la pollution.

C'est ce même souci d'éviter le gaspillage qui amène à tarifier certains documents écrits diffusés au public. Dans une lettre adressée à la Commission de coordination de la documentation administrative chargée d'étudier l'accès du public aux documents administratifs, Jacques Chirac, alors Premier Ministre, notait : « ... je note, que, selon votre rapport, plus de la moitié des titres édités par les administrations font l'objet d'une diffusion gratuite. Se pose, dans ce cas, la délicate question des listes de destinataires. Une diffusion trop large présente, en effet, le double inconvénient d'être coûteuse et de dévaloriser la publication dans l'esprit des destinataires mal choisis. C'est pourquoi, je demande à la Commission, en vue de l'élaboration par mes services d'une circulaire aux ministres sur ce point, de bien vouloir m'indiquer les mesures qui permettraient de mieux cerner les publics à atteindre et d'éliminer les distributions inutiles et de ce fait fâcheuses ». La gratuité des documents écrits est dangereuse économiquement du fait qu'il est possible et peu coûteux en argent et en temps de les demander et de ne pas les lire. Des gaspillages massifs de ressources peuvent être ainsi générés. La lettre du Premier Ministre évoque une segmentation du public : il y a ceux pour lesquels le document a une valeur du fait de son contenu et ceux pour lesquels il ne pourrait prendre de la valeur que du fait de son coût. Ceci conduit directement à considérer deux aspects de la fixation du prix à partir de la demande : le rationnement d'un bien, et la signification symbolique du paiement.

(1) La discussion actuelle portant sur l'attribution à un hôpital d'un budget global posera les problèmes de tarification sous un autre jour.

Un objectif évident d'une tarification est de *rationner un bien* ou un service en *agissant sur la demande*. Sans doute le prix de l'eau amènera-t-il les industriels à rechercher des procédés moins polluants. Il arrive également que, dans le cadre d'une politique d'incitation, l'état offre des primes (primes de décentralisation) ou même signe des conventions à caractère contractuel (par exemple pour l'amélioration de l'habitat ancien dans le cadre du système de l'aide personnalisée au logement) (1). Dans ces cas, les montants fixés par la loi auront une efficacité qui sera directement fonction du comportement des administrés. De fait, il arrivera, si l'incitation à agir ou à contracter se révèle insuffisante, que les tarifs soient modifiés. Dans ce cas, c'est la demande, et à travers elle, la concurrence (pour l'activité ou les ressources économiques de l'administré) qui sont les déterminants essentiels du prix.

Enfin, le dernier objectif poursuivi par une tarification publique tient à *sa fonction symbolique*. Deux aspects de cette fonction doivent être pris en considération : d'une part, le prix valorise le service public, d'autre part, le prix symbolise le degré de socialisation de ce service public. Dans de nombreux cas, on trouve des tarifs dont le rapport aux coûts de production est très éloigné. Le prix sert alors à valoriser le produit public : en effet, on peut constater que souvent ce qui n'est pas payé risque de n'être pas respecté... apprécié. Le prix induit une participation active du citoyen à la consommation du service public. De ce point de vue, la part du coût du service payé directement peut être considérée comme une mesure du degré de socialisation du service collectif. Notons cependant que pour mesurer cette socialisation, il faut également tenir compte de l'octroi aux personnes d'aides financières liées à un usage spécifique (aide personnalisée au logement, système d'allocation d'études personnalisées, etc... (2).

Toutes ces logiques (équilibre financier, optimum économique, rationnement ou incitation de la demande, symbolique) n'ont aucune raison d'aboutir à une même tarification. La fixation du prix public est donc le résultat d'un compromis entre diverses formes de légitimation du service public : il est donc d'essence politique. Néanmoins, l'analyse de la fixation du prix suivant les catégories que nous venons d'énoncer devrait permettre une meilleure relation entre les objectifs poursuivis et les moyens utilisés et ainsi éviter la sédimentation de tarifications incohérentes (3).

d) La politique de communication.

Plus on définit un produit, plus la politique de communication aura un objectif fonctionnel s'intégrant dans la politique de l'administration avec les autres composantes du marketing-mix. De nombreux exemples montrent que l'administration rationne par le biais d'une absence de communication. Ainsi

(1) Cet exemple sera traité plus en détail à la page 183.

(2) Du point de vue de la socialisation du service public, on peut distinguer l'offre de services gratuits, l'offre d'aides financières à usage spécifique, l'offre de « bons » ou « vouchers » représentant une sorte de monnaie spécialisée pour tel type de produit (par exemple, les tickets-restaurant), l'offre d'aide financière non spécialisée et enfin l'absence de toute aide publique.

(3) Notons également la proposition de Gabriel Ardant dans « Technique de l'État » (1954) suivant lequel l'État acheteur de ses propres services devrait se livrer à une véritable « Concurrence sur le papier ».

François Bloch Lainé affirmait ⁽¹⁾ « les attributions de fonds favorisent les initiés, les plus anciens bénéficiaires de subsides renouvelés qui connaissent bien les dédales de l'administration mais qui ne sont pas nécessairement les plus actifs et les plus novateurs ». Cette démarche n'est pas propre à la France. Ainsi le Protecteur des citoyens du Québec notait dans son rapport annuel que, bien que peu connu du public, il était déjà l'objet d'un nombre de demandes qui utilisaient largement ses moyens en hommes. Aussi une politique de communication devra nécessairement tenir compte de la capacité à livrer le service proposé. Pour l'essentiel, cependant, la démarche de communication ne sera pas différente de celle qui a été exposée dans la section relative au marketing de la boîte noire ou à celle qui est utilisée dans la gestion des services publics industriels et commerciaux vers lesquels nous allons nous tourner maintenant.

§ 3. — LES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX.

Les services publics industriels et commerciaux, tels que la Poste et les Télécommunications, les entreprises publiques, tels que EDF, la RATP, la SNCF, sont caractérisés par le fait qu'ils sont prestataires de produits ou de services bien déterminés. La démarche marketing peut donc d'un point de vue purement technique s'appliquer comme dans le cas d'une entreprise privée. Certaines de ces organisations sont du reste directement issues du secteur privé. Vendant un produit, elles connaissent les paiements directs et la tarification, elles possèdent déjà des réseaux de distribution conçus comme tels et elles utilisent la communication. Chaque élément du marketing-mix peut donc être facilement identifié.

Néanmoins, appartenant au secteur public, leur légitimité leur venant de leur nature de service public, les méthodes propres à l'entreprise privée leurs étaient étrangères. Le service public était défini par le politique qui en définissait les règles de tarification et de subvention. L'entreprise publique avait alors pour tâche essentielle de produire un service ayant des caractéristiques admises au tarif fixé. Ces normes de production pouvaient être à la fois rigoureuses (livraison d'une proportion importante du courrier le lendemain de l'envoi, précision légendaire des trains, etc...) et correspondre à une certaine définition des besoins du public. La légitimité de ce fonctionnement allait rencontrer, comme nous l'avons vu au premier chapitre, les mêmes objections que celles du secteur public en général. Il ne suffit plus d'être contrôlé par l'État pour être légitime. Les causes immédiates de difficultés se traduisant par le déficit croissant des entreprises publiques. Les besoins énormes de financement de certains secteurs (électricité pour le nucléaire, télécommunications pour le téléphone) devait participer aussi à cette exigence redoublée d'efficacité dans la gestion. C'est le rapport NORA qui allait marquer cette nouvelle orientation et c'est le « tournant commercial » des entreprises publiques qui allait en être une des premières manifestations.

L'application des techniques de marketing posait le problème rencontré tout au long de ce chapitre de la relation entre service public et connaissance du marché. Ceci faisait l'objet de débats idéologiques et politiques d'une part et de con-

⁽¹⁾ Dans la revue SYNCHRO de l'UNIREG, Fédération Nationale des Maisons de Jeunes et de la Culture.

flits organisationnels d'autre part. Deux orientations d'esprit semblaient en lutte dans les organisations concernées, lutte qui rappelle celle qui a opposé dans l'entreprise le producteur au vendeur. Après avoir considéré les caractéristiques singulières du marketing de ces organisations pour chacune de ses composantes (le produit, la communication, le prix et la distribution) nous évoquerons la façon dont les structures marketing ont fini par s'imposer au sein de chacune d'entre elles.

a) Le produit.

Deux questions nous arrêteront : tout d'abord, nous verrons comment l'analyse marketing peut apporter des éléments utiles à la conception du service public, puis nous examinerons la façon dont s'articulent marketing produit et marketing de la relation.

1° *L'apport marketing à la conception des produits.*

Exemple 1. Dans une société qui évolue, l'étude du marché permet seule d'adapter le produit au service public. Ainsi, par exemple, la RATP a-t-elle été amenée à modifier sa conception du métro. Le moyen de transport dont elle rationalisait le fonctionnement par le moyen en particulier de l'informatisation du contrôle des entrées se trouve confronté à la fois à la concurrence des transports individuels, à l'élévation du niveau de vie des citoyens et à l'augmentation de la violence urbaine. Pour que le métro ne soit pas fui par tous ceux qui peuvent l'éviter (conduisent alors au phénomène analysé par Hirshman) ⁽¹⁾, il fallait augmenter le confort des trains mais surtout il fallait concevoir le métro comme un lieu de vie. Pour éviter de créer un désert ouvert à la violence, des boutiques sont ouvertes, des musiciens sont accueillis officiellement, des animations sont organisées. Quelque soit la difficulté de la tâche, celle-ci n'est possible que grâce à l'utilisation des techniques de communication associées à une conception du produit issue de l'étude psycho-sociologique du public.

Exemple 2. La poste a développé le paquet postal standard. Cette approche tient compte d'une évidente suite logique qui veut que tout expéditeur de paquet doit le préparer. Satisfaisant le besoin, la poste développe son service en aval, rend service au public et se crée des ressources économiques supplémentaires.

Notons que le monopole de la poste ne porte que sur les lettres. Pour tout le reste, celle-ci existe dans un contexte concurrentiel dont elle doit tenir compte. Son monopole est par ailleurs partiellement menacé de l'intérieur, les techniques des télécommunications tendant à se substituer à l'envoi de lettre. Au-delà du téléphone, qui a partiellement détruit l'art de l'épistolier, la télécopie, le vidéotex, la télé conférence, etc... viennent mettre en cause le produit « lettre » en satisfaisant le même besoin de « communication ».

Exemple 3. Le développement de ces nouveaux moyens de télécommunication se situe également dans un contexte concurrentiel où s'affrontent une administration (les télécommunications expérimentant la télématique dans la ville de Vélizy), une entreprise publique (Télé Diffusion de France expérimentant un

(1) Voir plus haut, chapitre 3, 1^{re} partie, p. 81.

système semblable à Rennes) et une entreprise privée (Rank Xerox développant un projet analogue dans la commune de Mimizan).

Exemple 4. La SNCF, comme tous les transporteurs, oriente sa politique en analysant son produit moins en terme de caractéristique technique que de besoin à satisfaire. Concurrencée par l'avion et la route, ce sont des horaires adaptés aux divers types de voyages (affaires, tourisme, etc...) qui sont offerts. Ainsi « l'Occitan » permet-il d'arriver à Toulouse après une nuit de sommeil concurrençant Air-Inter, ainsi annonce-t-on dans la presse « un nouveau train pour aller souper à Amsterdam », ainsi le « Cevenol » est-il annoncé comme permettant de découvrir l'Auvergne et les Cévennes.

b) Relation entre Marketing Produit et Marketing de la Relation.

Avec ces développements censés satisfaire les besoins du public, ce sont développées des protestations à l'égard de la dégradation des services publics. Fermetures des lignes secondaires de la SNCF, retards plus fréquents (1), retard dans les postes (2), sont des exemples de cette évolution (3).

Il n'est pas surprenant que de très grandes organisations publiques ne puissent pas plus que les organisations privées médiatiser entièrement leur relation au public à travers leur produit. Des associations d'usagers (telle l'AFUTT pour les télécommunications) s'interposent entre le public et les services publics comme les associations de consommateur le font dans le secteur privé. Du reste « Que choisir ? » a également « testé » le service des postes. Ce serait une erreur de croire qu'importer les techniques de marketing consiste à ne s'occuper que des produits. Il faut également s'occuper de la relation et en particulier de la relation à long terme. Les difficultés rencontrées à la suite de la crise économique du fait de la campagne d'EDF pour « le tout électrique » illustrent le fait que le *marketing doit s'intégrer dans une stratégie à long terme du point de vue de la relation au public*. Or, dans cette stratégie, le fait d'être un service public est un atout déterminant qui a été parfois sous-estimé dans les débuts du marketing au sein des entreprises publiques. Le marketing de l'entreprise publique a, comme premier objectif, la légitimité dont l'axe essentiel reste le service public (axe que certaines entreprises privées essayent de s'approprier également comme nous l'avons vu au chapitre 3 avec Gaumont ou Rhône-Poulenc par exemple). C'est ce point de vue qu'exprime Monsieur René Souchard, responsable de l'action commerciale à la direction générale des Postes : « Lorsque la Poste est concurrencée par d'autres prestations de services, nous devons affirmer notre connaissance du public. C'est ça la politique commerciale : ce terme a été confondu avec celui de « commerce ». Or, une optique mercantile se trouve en opposition avec la raison d'être du service public. Il faudrait parler désormais de politique de relation avec la clientèle ».

(1) Voir Le Monde du 18 décembre 1978 : « Les voyageurs montent en ligne ».

(2) Voir Le Monde des 22, 23, 24 janvier : « La poste en sursis ».

(3) Les difficultés rencontrées par la SNCF dans l'instauration du compostage des billets montrent également que tout changement des habitudes du public exige une action de marketing très élaborée.

2° La communication.

Cette double orientation Marketing produit - Marketing de la relation se manifeste de façon particulièrement claire dans la communication publicitaire.

Dans la première phase du marketing de service public qui s'étend du rapport NORA à la crise pétrolière, la publicité portait essentiellement sur la promotion du produit. L'exemple le plus connu est sans doute la campagne pour le « tout électrique » d'Électricité de France visant à la fois les promoteurs immobiliers, les architectes afin qu'ils insèrent le chauffage électrique dans leurs programmes et une campagne grand public sur les avantages du chauffage électrique (absence de bruit, de saleté et de risque, prix spéciaux pour l'accumulation d'énergie la nuit, coût global compétitif moyennant une isolation thermique adéquate...) ainsi que les divers usages de l'électricité.

La crise 1973 intervient et prend à contre-pied cette stratégie. Rapidement, ces thèmes sont abandonnés pour se consacrer à l'économie d'énergie. De fait EDF doit faire face à des problèmes de relation avec le public, du fait du développement de lignes à haute tension à travers les paysages (1), du fait des difficultés d'implantation des centrales nucléaires, du fait de la panne de décembre 1978 qui induit EDF à avertir les français qu'ils consomment trop de courant. France-Soir titre sur le Président d'EDF, Marcel Boiteux, conseillant au public « d'éteindre les lampes qui brûlent inutilement pendant des heures de pointes » (2). La panne du 15 décembre 1978 à 8 h 27 est sans doute une des illustrations les plus évidentes de l'effet (immédiat dans tous les sens du terme) de l'action de l'entreprise sur son environnement et de la nécessité de gérer cette relation.

Cette nouvelle orientation se traduit par le développement de campagnes institutionnelles alliant le thème de la relation entre les hommes et l'économie d'énergie.

Du côté de l'économie de l'énergie, c'est le téléphone qui s'offre comme un moyen radical d'économiser sur les transports, c'est la SNCF qui déclare aux industriels : « pour vos transports de marchandises, la machine à économiser l'énergie existe, c'est le train ; chefs d'entreprises utilisez le train », c'est EDF qui participe à l'effort de modération de la consommation de façon à pouvoir continuer à fournir la demande devenue excessive.

Du côté de l'humanisation de ces grandes organisations, nous trouvons la poste qui rappelle que derrière le timbre poste, il y a 3 000 000 de personnes et dont le slogan est « dans votre vie, la poste ». Les P et T rappellent que la rivalité entre poste et télécommunications est une « émulation » qui est traditionnelle et bénéficie à tous car les P et T, ce sont « les hommes qui relient les hommes ». Quant à EDF son slogan vient se joindre aux précédents car EDF ce sont « des hommes au service des hommes ».

Si les hasards de la création publicitaire induisent un rapprochement si évident, c'est sans doute que l'intention stratégique de légitimation est présente d'une façon semblable dans ces divers organismes (3).

(1) Voir Haute tension sur l'hexagone. Le Monde, 11-12 mai 1979.

(2) France-Soir le 8 janvier 1979.

(3) Notons également les postes qui, se voyant reprocher d'être moins mécanisées que les télécommunications, répondent en annonçant le nombre d'emplois créés dans l'année, message dont l'impact doit être important en ces temps de chômage.

Le fait que ce marketing de la relation soit aussi un marketing de la boîte noire est illustré par cette affiche d'EDF qui pose cette question : « Savez-vous ce qu'il y a derrière votre prise de courant ? » et qui se consacre à donner quelques informations sous forme de bande dessinée illustrant les 100 000 personnes travaillant à EDF, les millions de kilomètres de câbles, l'entretien des lignes, la réparation des pannes de tout temps, le contrôle permanent, les dépanneurs de grand centre de régulation de la production, l'accueil et le conseil au client et les efforts de recherche. Ainsi un contenu est donné au slogan « des hommes au service des hommes ».

c) Le prix.

Exemple 1. Dans le domaine du prix, les entreprises publiques se trouvent dans une situation particulière du fait du contrôle très étroit de l'État qui peut seul approuver les modifications de tarif. Ceci n'empêchait pas de proposer à l'approbation des systèmes savants et raffinés de tarification au coût marginal et EDF et ses services économiques sont célèbres pour la créativité dont ils ont fait preuve en ce domaine. Toute tarification différenciée suppose une segmentation de la demande et donc n'est pas totalement étrangère à la démarche marketing. Des systèmes de rabais pour inciter la consommation de nuit ont été élaborés. Permettant de limiter les pointes, les systèmes d'accumulation ont été favorisés à l'aide de tarifs incitatifs. Le fait que tende à se développer une pointe de consommation la nuit montre seulement la liaison nécessairement étroite entre tarification et comportement.

Exemple 2. Semblable segmentation de la demande a été réalisée par la poste qui propose un double tarif pour les lettres : courrier rapide et courrier lent.

Exemple 3. La SNCF a obtenu une certaine liberté dans l'établissement de ses prix, elle en a profité pour offrir aux personnes âgées des rabais de 50 % sur les trains circulant pendant les heures creuses (ces heures conviennent particulièrement bien aux retraités qui ne sont plus tenus par les horaires de travail) et aux couples et familles des rabais importants (ce qui devrait permettre de concurrencer l'automobile dont le coût devient compétitif dès qu'il s'agit de déplacements de groupe).

Exemple 4. La fixation du prix peut rentrer directement dans la logique de légitimation. Ainsi EDF (1) a-t-elle émis l'idée de faire payer plus cher les régions qui refusent le nucléaire.

Cette proposition, qui a suscité de nombreuses protestations, est pour le moment restée au niveau du projet. Cependant elle est intéressante en ce qu'elle pointe une dimension très originale de la tarification : une sorte de taxation du droit des régions à refuser le choix technologique national.

d) La distribution.

Toutes les entreprises publiques et les services industriels et commerciaux ont connu une amélioration très importante dans la distribution du service et l'accueil du public.

(1) Le Monde, le 30 janvier 1979.

Exemple 1. La création des boutiques des télécommunications pour promouvoir les services de la direction des télécommunications.

Exemple 2. L'utilisation de l'informatique en temps réel a permis une révolution dans la réservation SNCF et dans l'accueil à EDF-GDF, etc...

Exemple 3. L'analyse marketing des postes montre qu'une des ressources marketing essentielle de cette organisation est son réseau de distribution. De là, plusieurs conséquences ont été tirées.

D'une part, on a pu penser diffuser par ce réseau de nombreux produits comme cela est fait à travers les banques. D'autre part, la poste apparaît souvent dans les zones rurales comme le dernier bastion de la présence de l'administration centrale et... en l'occurrence de la vie publique. Aussi a-t-on eu l'idée de transformer ces établissements en bureaux administratifs polyvalents pour de nombreuses démarches pouvant ainsi être réalisées sans quitter le village.

e) L'organisation.

Ces éléments d'une stratégie de marketing supposent pour leur mise en œuvre le développement de structures adéquates. C'est ainsi que la SNCF a connu un service marketing adjoint aux grandes directions traditionnelles que sont le transport et l'équipement par exemple. Mis en position fonctionnelle, les responsables de produits ou de marchés devaient essayer de faire passer une logique nouvelle différente de celle du cheminot traditionnel. L'accession du chef de ce service à une des grandes directions de la société nationale marque sans doute les progrès de l'esprit marketing en son sein. De même, les postes ont développé progressivement une structure marketing avec des directeurs au niveau de chaque région. De même enfin, la direction de la distribution de l'EDF a reçu la responsabilité de gérer, de façon plus rationnelle, les relations avec les usagers. Ce qui vaut d'être noté, c'est que, dans tous les cas et en dépit des réticences et des résistances des services plus anciens et plus proches de la production, l'approche marketing a effectivement réussi à s'inscrire de façon efficace dans les structures de ces firmes.

Section 4. — LES AUTRES APPROCHES DE LA RELATION ADMINISTRATION-ADMINISTRÉ

Le marketing reste une approche technocratique de l'amélioration de la relation administration-administré. D'autres approches, plus juridiques ou plus politiques, se développent ; il s'agit de la contractualisation, de la médiation, de la négociation de la participation et des associations. Chacun de ces domaines représente une autre tentative pour légitimer l'action publique.

§ 1. — LA CONTRACTUALISATION.

Une première approche consiste à faire « comme si » la relation administration-administré pouvait se mouler dans le cadre de la relation juridique

libérale par excellence : le contrat. Ainsi passerait symboliquement dans le secteur public des actes privés décidés de façon autonome et en vue d'avantages particuliers, des actes qui autrement aurait dû être imposés aux individus ou aux institutions de l'extérieur au nom de l'intérêt général.

Les exemples sont nombreux depuis les agréments fiscaux (des dérogations sont accordées en contrepartie d'engagements en matière économique), la politique contractuelle en matière de prix pratiqués par les entreprises, les chartes culturelles signées avec les villes, les contrats de ville moyenne, les contrats de pays jusqu'au conventionnement des médecins.

On notera l'importance de ces procédures dans le domaine de l'urbanisme, domaine où la légitimité des atteintes au droit de propriété est le lieu d'une contestation particulièrement vive. Dans le contrat, l'administration trouve un bon moyen de faire exécuter une politique par des personnes privées, en contrepartie de certains avantages accordés par rapport au droit commun.

Les notions d'aide et d'incitation trouvent ainsi une forme juridique adéquate devant garantir l'adaptation aux circonstances particulières et, par là, l'adhésion du public aux finalités de l'administration. Lors de la discussion de la loi sur l'aide personnalisée au logement (APL) (1), Monsieur Barrot, Secrétaire d'État au Logement, déclarait : « le régime du conventionnement peut être présenté comme une troisième voie entre la liberté et la réglementation contraignante ».

Cependant, le gestionnaire ne peut s'empêcher de raisonner ainsi : s'il s'agit vraiment de contrats, l'administration ne sait pas les gérer dans le cadre de son mode de fonctionnement traditionnel. D'une part, parce qu'à l'autorité hiérarchique qui délègue la signature moyennant de très fortes contraintes et prescription, la notion de contrat oppose une forte déconcentration et, d'autre part, parce que cette déconcentration suppose des procédures de contrôle qui ne sont pas encore familières dans l'administration (contrôle *a posteriori* sur résultat et contrôle *a priori* par le biais de la formation) et enfin, parce que la notion de contrat suppose une politique active de relations publiques (information, accueil) et de définition de l'offre en fonction des désirs de ce public (étude de marché, fixation d'un prix, etc...).

La loi sur l'APL et le décret du 4 octobre 1977 fixent les avantages accordés aux bailleurs privés, propriétaires qui acceptent par contrat d'améliorer les logements qu'ils louent. Il s'agit de subventions majorées à l'amélioration de l'habitat, d'un relèvement des loyers et d'une promesse de laisser le loyer libre après la période du contrat (2). Au décret est annexée une convention type qui montre qu'à l'évidence, il s'agit de contrats d'adhésion où les « blancs » sont rares. Des circulaires viendront préciser la façon dont ces blancs peuvent être remplis et ainsi la procédure contractuelle se rapproche étrangement de la procédure réglementaire (3). Monsieur Claudius Petit, lors du débat déjà évoqué, prédit que « le conventionnement sera très lourd à gérer et la tentation de l'administration de tout contrôler risque de nous entraîner vers un perfectionnisme dans la

(1) Loi du 3 janvier 1977.

(2) La hausse de loyer pouvant être compensée par l'APL en fonction des ressources du locataire.

(3) Notons que cette situation se retrouve dans certains secteurs tels que les assurances et la banque. Du règlement au contrat de gré à gré, il y a un continuum. La pratique des contrats types dans les relations de droit privé signifie une sorte de réglementation de ces contrats.

rédaction des textes qui risquerait de former une sorte de carcan qui interdirait les initiatives » (1).

Tels qu'ils existent cependant les contrats sont loin de n'avoir pas de conséquences sur les procédures administratives :

1) parce qu'il faut convaincre les contractants éventuels, tous les éléments de la démarche marketing prennent une utilité : définition du produit, du prix, communication, distribution ;

2) parce qu'ils comportent des petites différences, ils sont plus difficiles à contrôler que des textes réglementaires classiques ;

3) parce que leur nature juridique est incertaine (2).

En effet, la loi du 3 janvier 1977 prévoit à l'article 35 que « les contestations portant sur l'application des conventions définies au présent titre sont de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire. Toutefois, ces conventions sont, en ce qui concerne les conditions de résiliation, considérées comme des contrats de droit public. Elles peuvent être résiliées unilatéralement par l'État.

Cette ambiguïté est redoublée par le fait que même pour sa part « privée », ce contrat est marqué par le pouvoir de fait de l'État. La signification de la sous-traction au contrôle administratif de cette part du contrat ne pourra être évaluée que par la jurisprudence.

§ 2. — LA NÉGOCIATION.

Sous-jacent à la notion de contractualisation, il y a déjà la notion de négociation. Celle-ci apparaît non seulement dans l'établissement de chaque contrat mais encore dans la phase préparatoire où la procédure d'ensemble est négociée avec des représentants des divers parties prenantes.

Cette tendance à la négociation se retrouve dans la pratique quotidienne de l'administration même quand elle n'est pas inscrite dans la loi. La règle uniforme inadaptée conduirait, si elle était appliquée sans précaution, à une crise du fait que souvent les administrés ne peuvent matériellement satisfaire aux exigences administratives. Le fonctionnement interne de l'administration connaît lui aussi ses procédures informelles qui, comme l'ont noté les sociologues des organisations existent nécessairement en marge des structures formelles et parfois à leur rencontre. La négociation existe donc, depuis que la règle existe. Cependant, désormais la complexité des règles ainsi que de la diversité des circonstances de la vie sociale exige que ces négociations soient institutionnalisées. De plus en plus, la règle se négocie et pour cela de plus en plus la négociation doit devenir la règle. Suivant Monsieur Philippe Huet « l'évolution de la société tend à faire disparaître les relais traditionnels (de l'administration), par exemple, les notables et les pouvoirs locaux qui permettaient à la règle uniforme d'être appliquée avec souplesse. Les affrontements entre administrés et administrations tendent à se multiplier. Afin de remédier à ce nouvel état de fait, il conviendrait de passer d'une administration de commandement assortie d'un potentiel de coercition à une

(1) Bancel (Jean-Louis) : L'aide personnalisée au logement - Rapport HEC, 1978.

(2) Notons que ces contrats peuvent s'analyser comme l'achat d'un comportement en vue de la satisfaction de l'intérêt général. La proposition de Monsieur Boiteux de faire payer une surtaxe à ceux qui refusent le nucléaire rentre dans le même contexte logique.

administration de négociation. Désormais, il faut négocier la règle administrative avec des représentants qualifiés des administrés, afin de satisfaire leurs besoins d'information et de pouvoir » (1).

Citons quelques exemples :

1) Les agences de bassins négocient la prise en charge économique de la pollution de l'eau par les pollueurs.

2) Dans un exposé sur la relation entre le fisc et l'administration, Monsieur Jean-Jacques Philippe suggérait de développer parallèlement à l'information du contribuable la concertation avec lui (1). Des structures de consultation existent déjà : ce sont des commissions communales, départementales, nationales. Prenons comme exemple la commission départementale formée de quatre fonctionnaires et quatre délégués des contribuables (nommés par les organisations professionnelles). Elle admet une procédure contradictoire, le contribuable pouvant faire entendre son point de vue, et elle peut avoir en matière professionnelle un rôle qui dépasse le simple avis : sa décision renverse la charge de la preuve.

§ 3. — LA MÉDIATION.

Une première manière de lutter contre la crise de légitimité du secteur public est donc de créer, par le droit, un nouveau type d'acte privé évoquant la notion de contrat. Une autre consiste à s'attaquer de front aux reproches dont elle est l'objet. Or, un des principaux reproches faits à l'administration est d'être bureaucratique, impersonnelle et inhumaine. La réponse à cela, c'est la création d'une institution non bureaucratique, personnelle et humaine : le médiateur.

Créée en 1973 à l'imitation de l'institution suédoise de l'OMBUDSMAN, l'institution du médiateur se caractérise par ses procédures souples, libres de tout formalisme et entièrement orientée vers la solution pratique (sans contrainte de forme écrite) de problèmes individuels. Interlocuteur direct de l'administré, le médiateur trouve son efficacité essentielle dans la façon dont il parvient à user de son autorité morale auprès des administrations.

Pour développer cette autorité, deux voies sont ouvertes : celle des rapports interpersonnels avec l'administration et celle du recours à la presse pour signaler les abus qui lui ont été donnés d'observer (2). Cette dernière démarche est suivie au moins une fois l'an, lors de la publication du rapport du médiateur. Ainsi France-Soir titrait en première page (3) : « le médiateur dénonce le calvaire de l'administré » et cite quelques-unes des plus saisissantes des 4 000 plaintes dont il est fait état.

Le recours au médiateur vient se substituer aux recours gracieux auprès des administrations dans la mesure où les réclamations risquent d'être « enterrées »

(1) Exposé au cours du colloque IFSA-CESA : Nouvelles approches de la relation administration-administré. Jouy-en-Josas, le 19 novembre 1975. Compte rendu dans ENA, promotion avril 1978.

(2) Le médiateur peut : « fixer le dialogue avec l'administré, refuser la réponse de l'administration, remonter jusqu'au Ministre, émettre une recommandation, la publier si elle n'est pas suivie, faire un rapport spécial au Président de la République si malgré tout cela il n'a pas satisfaction ». Ainsi s'exprimait Monsieur Paul Ripoche, délégué du médiateur, lors du colloque IFSA-CESA de novembre 1979.

(3) Le 9 mai 1979.

par celles-ci. Il se substitue également en partie au recours contentieux dont la durée est telle qu'elle décourage l'administré surtout dans le cas de « petit contentieux ».

Interlocuteur direct du citoyen, le médiateur peut être soumis à un flot de demandes telles qu'il risque de se... bureaucratiser. Aussi, plusieurs méthodes sont utilisées pour limiter ce risque : en France, on a recours au filtrage par les députés et les sénateurs qui communiquent les plaintes. Dans d'autres pays, on a recours soit à une relative discrétion et absence de publicité, soit à la multiplication des médiateurs spécialisés (1).

Pour donner toute sa signification à ce rôle de contestation de l'administration et utiliser avec efficacité l'information dont elle dispose, la médiation cherche à élaborer des propositions de réformes qui permettraient de faire disparaître des catégories entières de plaintes. Ce processus conduit à l'élaboration de mesures de simplification administratives qui sont traduites en textes de loi.

Une telle œuvre de simplification a pris une certaine ampleur aux États-Unis sous le nom de « deregulation ». On peut prévoir qu'un tel mouvement pour supprimer des textes trop compliqués connaîtra une certaine vogue en France également.

§ 4. — LA PARTICIPATION.

Une autre façon de s'assurer que la légitimité de l'action administrative est de faire participer les citoyens aux décisions. Nous avons déjà rencontré ce type d'approche lorsque nous avons évoqué la cooptation de citoyens américains dans les instances dirigeantes de la Tennessee Valley Authority (TVA) (2). L'analyse conduit à montrer ce qui s'échangeait dans de telles procédures : pour obtenir plus de légitimité, une administration consent à voir altérer certains de ses objectifs.

La participation pose la question de la prise du pouvoir au sein des instances participatives. Cette question se décompose elle-même en deux facettes : qui participe et parmi ceux qui participent, quel groupe domine. Les expériences de participation (3) montrent qu'après une période d'enthousiasme où une population entière peut se porter à des assemblées générales, il ne reste bientôt qu'un noyau restreint de participants actifs qui forment une sorte de personnel permanent au sein duquel se recrutent les bureaux et autres instances de représentation. Ceux-ci seront naturellement l'objet de luttes entre diverses tendances et peuvent amener à la prise du pouvoir par l'une de ces tendances.

Ainsi la participation conduit-elle à la mise en jeu de processus politiques en leur essence où la représentation des citoyens auprès des organismes de participation joue un rôle déterminant. La participation ne saurait, le plus souvent, mettre directement en relation le citoyen et l'administration ; elle organise la mise en place de corps intermédiaires.

(1) Cette procédure évoque immédiatement un des sens de la médiation : elle offre à l'administré un substitut à la traditionnelle demande d'intervention auprès des notables locaux. Ceci vient confirmer l'hypothèse de Monsieur Huet sur le fait que ces anciens « relais » ne jouent plus leur rôle efficacement.

(2) Chapitre 1, 1^{re} partie, p. 15.

(3) Par exemple, en Italie où une loi impose la participation des citoyens au niveau de la gestion des quartiers ou en France où la participation des parents d'élèves est organisée au sein des écoles.

§ 5. — LES ASSOCIATIONS.

La notion d'association évoque une multitude d'organismes variés dont les statuts ont pu choisir la forme, peu exigeante, de la loi de 1901. Énumérons quelques exemples significatifs : l'association des utilisateurs des télécommunications (AFUTT), les associations pour la protection de l'environnement qui se crée autour (et contre) les projets routiers de l'administration, les associations culturelles, les associations d'action sanitaire et sociale, etc... De plus en plus, l'administration doit apprendre à vivre avec ces citoyens organisés... auto-organisés ⁽¹⁾. Les associations pourraient signifier la naissance d'un nouveau secteur entre le public et le privé que l'on appelle parfois le secteur de l'économie sociale ⁽²⁾ et parfois le tiers secteur. Cependant, la signification de ce secteur ne peut être saisie que si l'on considère la variété des organisations qui le compose.

1° *Du point de vue de domaines d'activité.*

Allant des loisirs au travail, de la santé à la culture, aucun secteur n'est épargné par ce phénomène.

2° *Du point de vue de l'éventail idéologique.*

Si l'on considère par exemple les associations concernées par le sort des détenus dans les prisons, on peut constater qu'elles reflètent la variété des idéologies existant dans le pays allant du CAP (Comité d'Action des Prisonniers) au groupe Légitime Défense en passant par le GENEPI (Groupement Étudiant National d'Enseignement aux Personnes Incarcérées). Les premiers contestent l'institution carcérale, les seconds la trouvent insuffisamment répressive et le troisième a pour but de « collaborer à l'effort public en faveur de la réinsertion sociale des personnes incarcérées par le développement de contacts directs entre les étudiants de l'enseignement supérieur et le monde pénitentiaire » ⁽³⁾.

3° *Du point de vue de l'intégration dans l'administration.*

On peut décrire un continuum depuis :

- l'association créée spontanément hors de l'administration pour la contester, par exemple le CAP ;
- l'association créée spontanément hors de l'administration pour répondre à un besoin non satisfait. Par exemple, au début les associations de parents d'enfants handicapés se réunissent pour fournir des lieux d'hébergement et d'éducation pour leurs enfants ;
- l'association semblable à la précédente mais subventionnée. Ayant fait la preuve qu'elles répondaient à un besoin, ces associations ont demandé de l'aide à l'État qui l'a accordée moyennant l'adjonction de contrôles de plus en plus contraignants ;
- l'association créée par l'administration ou la loi pour gérer un aspect du service public. Par exemple, la loi du 3 janvier 1977 crée le Conseil d'Architec-

⁽¹⁾ Albert Meister : La participation dans les associations, Éditions Ouvrières 1974.

⁽²⁾ Voir article : ce secteur comporte associations, coopératives, mutuelles, etc...

⁽³⁾ Leblond, Guichard, Colonna, Odier, Rapport HEC. 1979.

ture d'Urbanisme et de l'Environnement (CAVE), qui sont des associations ayant pour mission « de développer l'information, la sensibilité et l'esprit du public dans le domaine de l'architecture et de l'environnement ». C'est que les associations apparaissent comme les « relais naturels » de l'action administrative (1).

Le tiers secteur peut en effet apparaître comme un autre moyen (avec le contrat) de développer l'action administrative en la soumettant partiellement, d'une façon pour une part symbolique et pour une part réelle, à la légitimité privée.

4° Du point de vue de leur rapport à la structure des pouvoirs.

Pour Monsieur Holleaux (2), le phénomène associatif exprime la « collectivisation croissante de l'opinion dans tous les domaines », il prolifère jouant à la fois « un rôle d'information, de contre-pouvoir ou étant même amené à jouer un rôle de plus en plus, dans la gestion de certains services publics ». L'analyse des associations, de leur croissance, de la bureaucratisation des plus dynamiques pose le problème de la signification de l'irruption de ce nouveau pouvoir. Une hypothèse qui pourrait être formulée à ce propos est que les associations se révéleront moins source de nouveau pouvoir que lieu d'émergence de nouveaux notables remplaçant ceux de jadis : médecin, pharmacien, notaires, etc...

Quoi qu'il en soit, le phénomène associatif que l'on croyait naguère réservé au monde anglo-saxon et étranger à l'individualisme français, s'impose. Suivant Albert Meister (3), la participation à des associations est directement liée au niveau de développement économique à la modernisation et au changement social.

(1) Elkaïm (Reine), Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement, Rapport HEC.

(2) « La relation administration-administré, quelque chose bouge ». La journée IFSA-CESA du 19 novembre 1977 : Compte rendu paru dans ENA - Promotion avril 1978.

(3) *Op. cit.*, p. 43.

COMMUNICATION SOCIALE :

Le sens civique existe, je l'ai rencontré.

Le niveau moyen d'information des français sur les institutions qui gouvernent le pays était, il y a quelques années encore, bien faible. Nombreux sont, depuis, les ministères et les administrations qui, émus de cet état de fait, ont entrepris de mener à l'intention des citoyens des actions destinées à les faire mieux connaître et à expliciter leurs actions.

Personne ne peut échapper aujourd'hui à la nécessité de la communication. Les entreprises privées, commerciales, l'on bien compris, et depuis plus de 50 ans déploient à l'intention des consommateurs des ressources inépuisables d'ingéniosité pour « placer » leurs produits, mais aussi pour faire comprendre leurs structures et installer la notoriété de leurs dirigeants. Si dans la fonction publique la mobilisation est plus récente, il semble qu'elle n'en soit pas moins profonde et irréversible.

Comprendre pour adhérer.

Le désir d'être informé, voire même d'être séduit, existe maintenant chez chaque citoyen ; et plus que tout autre, l'État, à ses yeux, doit faire acte de communication. L'individu social, aujourd'hui, a besoin de comprendre pour adhérer aux choix qui déterminent le destin du pays. La légitimité du pouvoir public n'est plus un fait acquis que vient justifier pour la forme une information administrative austère, elle est un combat au jour le jour, et ce combat est d'autant plus nécessaire que l'action des institutions est occulte ou lointaine. Il est plus facile pour les Français d'admettre et de soutenir l'existence d'un ministère de la Santé dont les réalisations sont extrêmement concrètes et tangibles, que d'admettre par exemple celle d'un ministère des Départements et Territoires d'Outre-Mer.

Désir pour le public d'être tenu informé, de comprendre et d'adhérer. Désir également chez les mandataires de la fonction publique de faire connaître leur institution et comprendre leur action par ceux-là mêmes qui peuvent en tirer bénéfice : les citoyens. En 80, hors la notoriété, il n'est pas d'existence.

La parole au premier concerné.

L'information administrative s'avère qualitativement insuffisante. Mais comment, sur quel mode, la faire évoluer ? Elle se trouve quotidiennement confrontée avec la publicité commerciale et ses principes éprouvés de concision, de synthétisation, avec ses « USP », ses « promesses », ses « bénéfices », ses modèles media, son inévitable répétition et surtout, surtout, sa forme codifiée immuable, reconnaissable entre toutes.*

Que ce mode de communication s'accommode mal des thèmes et des objectifs de la communication sociale est une évidence pour certains publicitaires, une

* U.S.P. : « Unique selling proposition ».

*absurdité pour d'autres. La controverse n'est pas nouvelle, elle menace de durer. Dans cet échange, si passionnant, et si caractéristique du monde professionnel qui est le nôtre, un grand oublié, celui à qui nous demandons tant et donnons si peu, le citoyen français : il a pourtant son point de vue sur la question : nous l'avons vérifié**.*

Pour moi, ou pour les autres ?

Constat tout d'abord : la communication émanant de l'État a pour le Français une force d'implication qui dépasse probablement tout ce que les publicitaires et les annonceurs publics peuvent imaginer.

Cela dit, il semble qu'il n'y ait pas pour l'opinion publique une communication de l'État, mais deux. Si elles ont en commun qu'elles visent à faire modifier les comportements individuels, elles se distinguent par l'objectif que cette modification de comportement poursuit. En d'autres termes, le Français recevrait aujourd'hui de l'État, 2 types de messages : ou bien, on lui demande de se comporter différemment pour son bénéfice personnel (il faut se laver les dents, fumer moins et attacher sa ceinture de sécurité), ou bien, on lui demande de changer pour le bénéfice de la collectivité (et l'on cite là les premières campagnes pour les économies d'énergie). Contrairement à ce que l'on peut penser, les Français sont loin d'adhérer massivement au premier type de campagne pour rejeter en bloc le second.

Je fume mais je n'enfume pas.

En effet, les campagnes qui mettent en avant le bénéfice individuel peuvent être perçues comme une forme d'ingérence inacceptable de l'État dans l'intimité du citoyen. Un même type de conseil pourrait être accepté par certains si l'État se faisait, en le diffusant, le défenseur de la collectivité (après tout, c'est son rôle), mais sera complètement rejeté, si ses conséquences ne concernent que l'individu auquel il s'adresse. La position extrême dans cette vision des choses est la suivante : si le Ministère de la Santé me dit qu'en fumant trop je contribue au déficit de la Sécurité Sociale, ou que j'enfume les autres, je peux admettre son intervention. S'il me dit que c'est mauvais pour ma santé, je considère que ça n'est pas son affaire. Ce type de réaction peut se compliquer en outre par l'intervention de facteurs plus « institutionnels » et moins psychologiques, à savoir le degré de confiance que chacun a dans les institutions qui s'expriment.

Le sens civique : à manier avec précaution.

Est-ce dire que les campagnes de l'État devraient toute faire appel au sens civique ? Bien évidemment non. D'abord, à cause des thèmes sur lesquels elles portent qui ne s'en accommodent pas forcément. Ensuite, parce qu'il existe des individus dont la forme de relation à l'autorité leur permet d'accepter qu'on s'adresse à eux en tant que personne isolée mais non en tant que citoyen. Enfin, parce que les campagnes à caractère collectif peuvent elles-mêmes rencontrer un certain nombre d'obstacles.

Tout d'abord la conscience collective elle-même. Si notre étude a permis de montrer qu'elle existait plus qu'on ne le pensait, on ne peut pas pour autant

**** INF 14 a fait réaliser en 1979 une étude qualitative sur les Français et la communication de l'État.**

affirmer qu'elle soit le fait de tous. Il faut dire que rien dans les 20 dernières années n'a vraiment été entrepris pour l'éveiller. On doit même souligner le rôle de la publicité commerciale, qui a précisément eu une influence inverse, en donnant en exemple des modèles de comportement individualisés et souvent élitistes (on pourra s'interroger d'ailleurs sur l'usage de ces mêmes techniques pour promouvoir aujourd'hui des comportements collectifs).

Consommateur, électeur et citoyen.

Autre difficulté que rencontre ce type de campagnes : la complexité des idées à faire passer et, dans l'opinion publique, la difficulté d'abstraction à laquelle elles se heurtent. Cette difficulté d'abstraction, quand on n'y prend pas garde, favorise les attitudes de retrait face aux campagnes, qui sont alors perçues comme destinées à « d'autres », tout à la fois « intellectuels » et « idéalistes ». On sent bien là le double risque qu'il peut y avoir : de démobilisation dans le meilleur des cas, d'agressivité dans le pire. Il faut bien voir que les campagnes d'intérêt collectif supposent une relation entre l'État et le citoyen qui ne semble pas encore être entrée dans les mœurs. La communication de l'État se situe aujourd'hui formellement entre la publicité commerciale et le discours politique, dont les formes sont bien connues et les objectifs parfaitement clairs. Dans ces deux cas, le consommateur et l'électeur, savent ce qu'on attend très précisément d'eux. Pour le destinataire de la communication de l'État, ce n'est pas toujours aussi évident. S'il est des campagnes en effet dont les objectifs sont bien clarifiés par l'annonceur public, pour beaucoup d'autres, ce travail reste à faire. On voudrait savoir plus précisément ce que les pouvoirs publics attendent réellement, ce qui a présidé à leur décision de faire cette campagne, les objectifs concrets qu'elle poursuit, et enfin combien de temps persistera cette volonté. Car la grande peur dans toute cette affaire c'est d'être dupe, de s'être mobilisé tout seul et pour pas grand chose à terme.

« Trouvez-nous un langage digne d'un ministère » nous disait récemment un haut fonctionnaire. On voit maintenant mieux en quoi pourrait consister cette dignité, si l'on admet que la dignité, c'est d'abord le respect de l'autre et de ses attentes.

Cecilia MARECHAL

Co-directrice d'INF 14, Agence de
Communication Sociale et Institutionnelle.

La gestion du personnel dans la fonction publique

PLAN DU CHAPITRE

Introduction.

Section 1. — Recrutement et formation.

Introduction.

§ 1. — Le système de légitimité public et le recrutement : le concours.

§ 2. — L'évolution des méthodes de recrutement en marge du système de légitimité public.

§ 3. — Le couple recrutement-formation.

Conclusion.

Section 2. — Rémunérations.

Introduction.

§ 1. — Légitimation de la gestion des salaires : la recherche du moindre coût.

§ 2. — Gestion de la légitimité des salaires : l'alibi des règlements et de la grille indiciaire.

Conclusion.

Section 3. — Relations hiérarchiques, autorité et animation dans la fonction publique.

Introduction.

§ 1. — L'autorité hiérarchique traditionnelle.

§ 2. — Les aménagements apportés au système hiérarchique traditionnel.

§ 3. — La direction par objectifs (DPO).

Conclusion.

La négociation collective : de l'entreprise à l'État, par Dimitri Weiss.

Bibliographie.

INTRODUCTION

Nous abordons avec ce chapitre et le suivant, consacré au contrôle de gestion, des aspects relevant du fonctionnement interne de l'organisation. Mais au-delà de ce point commun (et nous verrons plus loin à quel point ces deux aspects de la gestion sont dépendants l'un de l'autre), la gestion du personnel est le problème central dans la confrontation du management et du service public.

La gestion du personnel est un des aspects les plus critiqués du fonctionnement de l'administration : inefficacité, irresponsabilité, refus de l'initiative personnelle et de relations personnalisées, etc... La règle bureaucratique règne sur le monde qui se cache derrière elle. Or tout effort de réforme se heurte à deux obstacles majeurs : le statut du personnel et les règles budgétaires. De fait, on peut dire que là se rencontrent à leur paroxysme le conflit entre l'ancien et le nouveau système de légitimité.

En effet, le statut de la fonction publique exprime tout naturellement l'ancien système de légitimité de l'administration :

- la sécurité de l'emploi garantit l'indépendance des fonctionnaires vis-à-vis des intérêts particuliers. Le recrutement par concours et l'avancement à l'ancienneté garantissent notamment l'égalité de tous devant les emplois administratifs ainsi que la relation entre mérite et emploi considérée, de plus, comme un important facteur de mobilité sociale ;

- le niveau des rémunérations non directement lié à la productivité garantit que le fonctionnement de l'administration sera motivé par le souci de l'intérêt général et non par l'appât du gain ;

- enfin, le caractère public de l'organisation administrative offre aux citoyens le moyen de contrôler que ces garanties sont bien respectées.

Le mode de gestion du personnel dans le secteur privé peut être opposé point par point aux règles précédentes. Emploi et rémunération sont fonction de la « productivité ». L'incitation économique ou, plus précisément, la motivation par l'argent, est considérée comme nécessaire à l'adhésion de l'employé aux objectifs de l'entreprise et permet, dans le système libéral classique, l'équilibre entre offre et demande de travail. Le recrutement se fait en considération de la compétence technique, sans critère formel. Enfin, si le marché du travail suppose une certaine publicité des conditions d'emploi (salaire et définition du poste) l'organisation interne de l'entreprise est essentiellement secrète et privée, dépendant directement de l'autorité du patron.

Cette opposition s'est évidemment atténué au cours du temps. En grandissant, l'entreprise s'est bureaucratisée. Le secret et le domaine à l'intérieur duquel le patron exerce librement son autorité sur son personnel se sont rétrécis avec l'apparition et le développement d'un droit du travail d'autant plus contraignant que la taille de l'entreprise augmente : délégués du personnel au-delà de 10 salariés, comité d'entreprise à partir de 50, bilan social à partir de 750 salariés (chiffre qui sera ramené à 300 dès 1982), etc... La mensualisation, remplaçant le travail aux pièces ou au temps, atténue l'incitation économique. Les grandes entreprises recrutent de plus en plus souvent en fonction d'un niveau d'étude et selon des procédures standardisées qui correspondent à l'introduction de procédures

bureaucratiques voisines du concours. Enfin, beaucoup (et parfois des branches professionnelles entières grâce à la conclusion de conventions collectives) garantissent à leurs salariés une sécurité d'emploi importante et des systèmes de retraite comparables à celui des fonctionnaires.

La gestion du personnel dans le secteur public, qui est souvent mise en avant comme un des obstacles principaux à la réforme administrative, n'est le plus souvent abordée que sous l'angle du droit. Celui-ci, pour l'essentiel, énonce la façon normative dont est respecté le principe de légitimité de l'administration. Or, de même que le secteur privé ne peut fonctionner qu'en introduisant progressivement des éléments issus du système de légitimité public, le secteur public ne peut fonctionner qu'en introduisant des éléments issus du système de légitimité privé. C'est à l'observation de cette osmose et de ses limites que le présent chapitre est consacré. Afin de ne pas se perdre dans une infinité de nuances (nous avons déjà vu combien il était difficile de définir les limites du secteur public) nous parlerons presque exclusivement de la fonction publique (administrations centrales et leurs services extérieurs) en laissant de côté les entreprises publiques, entreprises nationalisées, sociétés d'économie mixte, etc... Ce choix permettra d'accentuer, pour la clarté de l'exposé, les oppositions, l'administration étant porteuse des traditions les plus anciennes et les plus fortes. Enfin, de tous les aspects que peut comporter une gestion du personnel, nous n'en retiendrons que trois, correspondants, comme nous l'avons vu au début de cette introduction, aux trois thèmes essentiels à une politique de la légitimation de la fonction publique :

- le recrutement et la formation ;
- la rémunération ;
- les relations hiérarchiques et la motivation.

Section 1. — RECRUTEMENT ET FORMATION

« Un régime meurt lorsqu'il ne choisit ses fonctionnaires que parmi ses partisans. »

A. de Tocqueville.

INTRODUCTION

Nous avons regroupé recrutement et formation tant ces deux problèmes sont liés. L'État, comme tout employeur, recrute des compétences selon des modalités qui sont fonction d'un système de formation puis remédie aux lacunes de ses serviteurs. Rien ne peut, dans ce domaine être figé, comme le montre une rapide description de la situation en France au XIX^e siècle.

Cette époque porte la double trace d'une tradition remontant à l'Ancien Régime et de techniques administratives simples correspondant à la mission très étroite des Pouvoirs Publics (maintien de l'ordre, respect de la loi).

De l'Ancien Régime, l'administration hérite un système de recrutement fondé sur la confiance individuelle. « On y entre sur présentation, on est souvent employé de père en fils. » (1) « Il fallait être recommandé ou protégé pour être surnuméraire. » (2) Le maréchal Soult déclare en 1843 : « Je n'approuve pas le jury d'examen..., cette institution porterait atteinte à l'autorité ministérielle qui seule est compétente pour accorder des admissions. » (3)

La simplicité de la plupart des tâches administratives qui consistent, pour une bonne part, en travaux d'écriture, nécessite plus de soin et de dévouement que de compétences. Un examen ou concours était moins bien adapté pour juger de la « capacité administrative » d'un candidat qu'un long apprentissage sur le tas accompagné d'une période probatoire de plusieurs années (surnumérariat). Au contraire le concours aurait attiré des sujets ayant fait des études, ayant des diplômes et des prétentions à un avancement plus rapide. La cassure entre les jeunes diplômés, auxquels on n'aurait pas pu donner une tâche en rapport avec leur niveau de formation, et les vieux commis aurait été une source perpétuelle de conflits à l'intérieur des bureaux.

Ce tableau, quelque peu schématique, montre à quel point les choses ont évoluées dans l'administration. Au sommet de la hiérarchie, on observe une prise de pouvoir par des « cadres » hautement qualifiés, notamment les anciens élèves de l'École Polytechnique et, plus tard, ceux de l'ENA. A la base, l'élargissement du domaine d'intervention de l'État a diversifié les besoins en personnel. A côté des « expéditionnaires » devenus secrétaires ou agents de bureau, il a fallu aussi des techniciens de tous niveaux et dans presque tous les domaines. Les besoins en compétences de l'État sont devenus pratiquement aussi variés que ceux d'une grande entreprise. De surcroît, l'État est resté de très loin le premier employeur du pays.

Les trois étapes du raisonnement suivant correspondront chacune à un paragraphe de la présente section.

1) Des systèmes de légitimité différents ont induit des procédures de recrutement différents dans l'administration et l'entreprise. La première procédera essentiellement par concours avec un système de promotion laissant une large place à l'ancienneté alors que la seconde cherchera seulement à s'attacher des compétences indépendamment de tout formalisme. 2) Mais l'administration et la grande entreprise ont en commun les problèmes d'une grande organisation. La première fera appel, en marge des procédures « normales », à des auxiliaires, contractuels, etc... alors que l'entreprise recrutera des diplômés et formalisera ses procédures d'embauche. 3) Enfin, toutes deux mettront en relation recrutement et formation.

§ 1. — LE SYSTÈME DE LÉGITIMITÉ PUBLIC ET LE RECRUTEMENT : LE CONCOURS.

Son poids sur le marché du travail fait de l'État un employeur pas comme les autres. Il emploie, dans les administrations civiles et militaires entre 9 et 10 %

(1) Thuillier Guy : *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Hachette, 1976, p. 105.

(2) *Ibid.*, p. 106.

(3) *Ibid.*, p. 107.

de la population active total (1). Le recrutement moyen annuel porte sur 45 000 à 60 000 personnes (remplacement des départs à la retraite, décès, etc... plus l'augmentation des effectifs) (2). Les volumes sont tels que la tentation a souvent été grande de considérer le secteur public comme un régulateur du marché du travail. Malheureusement, ce schéma mécaniste qui peut être appliqué avec quelques succès sur le marché des capitaux est difficilement transposable quand il s'agit d'hommes. Un établissement financier peut « prendre des effets en pension » ou les « nourrir » quelques mois puis les remettre sur le marché lorsque les tensions ont diminué. L'administration embauche pour la durée d'une « carrière » puis-que la France a un système très proche du système fermé à l'état pur (3).

Indépendamment de son poids, l'administration doit aussi respecter le principe de l'égalité des citoyens et, par conséquent, l'égalité d'accès à la fonction publique. Ce principe n'est pas toujours scrupuleusement respecté. Ainsi, Monsieur A. Grosser a pu écrire que l'on distribuait « à des serviteurs amis les postes de direction de l'administration, des entreprises publiques ou semi-publiques, déconsidérant l'autorité attachée à ces postes. La démocratie s'effrite quand la faveur du prince tient lieu de mérite pour pourvoir des postes qui ne sont la propriété ni d'un homme ou d'une faction » (4). Il est vrai que cela ne concerne que les postes les plus élevés qui, traditionnellement en France, sont considérés comme des postes politiques. Cette conception n'est cependant pas une fatalité puisque la Grande-Bretagne vit selon une tradition contraire (5).

Enfin, l'administration doit s'efforcer de ne recruter que les meilleurs. Or le système éducatif ne fournit pas la réponse au problème posé. D'une part, paradoxalement, l'enseignement public prépare peu à la fonction publique. Même les études dans les anciennes facultés de lettres pour lesquelles l'enseignement était le débouché le plus important, formaient plus des érudits que des pédagogues. Quant aux études de droit, sciences économiques ou gestion, elles préparent plus à des professions libérales ou de cadre d'entreprise qu'à des carrières de fonctionnaire si l'on met à part les Instituts d'Études Politiques. D'autre part, notre système éducatif ne délivre les diplômes et les mentions qu'en fonction du « niveau » des candidats mais indépendamment des besoins de l'administration, qui sont ignorés. Sauf en médecine où l'on a instauré un « numerus clausus », les enseignants rejettent la prise en compte des besoins, de la demande correspondant à la formation dispensée. En concurrence avec le secteur privé, l'administration doit donc sélectionner parmi des généralistes, des candidats qu'elle forme ensuite à ses techniques particulières dans ses propres écoles, (ENA, IRA, École des Impôts, École du Trésor, École de la Magistrature, etc...).

(1) Long Marceau et Blanc Laurent : *L'économie de la fonction publique*, PUF, 1969, p. 29. Ce chiffre reste un ordre de grandeur tout à fait actuel.

(2) Plantey Alain : *Traité pratique de la fonction publique*, LGDJ, 1971, tome 2, p. 614.

M. Gazier donne le chiffre de 50 000 personnes (cf. *La fonction publique dans le monde*, Cujas, 1972, p. 100).

(3) Schématiquement, le système fermé est celui dans lequel l'État recrute des agents dès la fin de leurs études et leur assure une carrière jusqu'à leur retraite. Dans le système ouvert, l'État recrute des compétences pour satisfaire un besoin qui peut n'être que provisoire, comme le ferait une entreprise privée. Il n'y a pas de garantie de carrière.

(4) Grosser Alfred : Plaidoyer pour l'irrespect. *Le Monde*, 11 et 12 juin 1978.

(5) Cf. à ce sujet : Loschak Danièle : *La fonction publique en Grande-Bretagne*, Dossiers Thémis, PUF, 1972, p. 10. Voir également Gazier F., *op. cit.*, p. 208.

Le décor dans lequel l'administration jouera la scène du recrutement (comédie ou tragédie ?) se compose donc de trois éléments essentiels :

- 1) c'est une véritable industrie puisque le recrutement peut porter sur près de 60 000 personnes par an,
- 2) il doit respecter le principe d'égalité,
- 3) il n'y a pas de présélection par la motivation car les candidats n'ont souvent pas choisi une formation spécifique les préparant à des carrières dans l'administration.

Dans ce contexte, le choix d'un mode de recrutement est des plus limités. Pratiquement, il n'y a rien en dehors du concours, la liberté portant simplement sur les modalités pratiques.

« La généralisation de ce procédé de sélection a été consacrée par la loi du 19 octobre 1946 qui en a fait la règle pour le recrutement des fonctionnaires, exception faite pour la constitution initiale des corps et pour l'entrée en service des agents des catégories C et D, où il reste exceptionnel. » (1) « Le recrutement des emplois publics par concours est une des garanties fondamentales de la fonction publique, auxquelles seule la loi peut déroger ou autoriser à déroger. » (2). La logique de ce système devait aboutir à la centralisation maximum de la procédure. Ainsi, le recrutement des agents des administrations centrales a été unifié par la création de l'ENA et la création d'un concours d'attachés d'administration alors qu'auparavant, chaque ministère organisait son propre concours. Des concours particuliers ont cependant subsisté dans la magistrature, l'inspection du travail, l'enseignement, les impôts, le trésor, les postes et divers corps techniques. Pratiquement tous doivent respecter le principe fondamental de la distinction entre deux catégories de recrutement :

- 1) Les candidats extérieurs à l'administration, titulaires de certains diplômes.
- 2) Les candidats fonctionnaires ou contractuels qui bénéficient de règles particulières telles le report de la limite d'âge, le remplacement des diplômes par des services d'une certaine durée, la mention de l'appréciation du chef de service, etc...

Afin de respecter le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics, les textes créant le concours doivent recevoir une publicité suffisante (J.O., etc...).

« L'appréciation des candidats est (...) confiée à un jury dont la collégialité offre des garanties d'impartialité et de technicité (...). En principe, ne doivent pas faire partie des jurys des personnalités dont l'indépendance peut être contestée. » (3) Pour un même concours, il ne doit y avoir qu'un seul jury, éventuellement aidé d'équipes de correcteurs dont il devra ensuite harmoniser la notation. Rien n'oblige le jury à pourvoir tous les postes mis au concours. Il peut même, à la limite, ne retenir aucune candidature si les résultats de tous les candidats sont jugés insuffisants.

« L'établissement de la liste de classement par ordre de mérite ne donne pas aux candidats dont le nom est retenu un droit à être nommé (...) mais l'adminis-

(1) Plantey A., *op. cit.*, p. 649.

(2) Ibid., p. 650.

(3) Plantey A., *op. cit.*, p. 660.

tration est tenue, sous peine d'annulation, de ne nommer que les candidats admis. » (1)

Il est évident que la rigidité de ces règles constitue une garantie pour les candidats à la fonction publique mais aussi une protection pour l'administration contre elle-même car elle serait, en leur absence, constamment menacée par les scandales que pourrait provoquer un recrutement qui se ferait uniquement sur la base de relations. Le patron d'une entreprise a la liberté de choix de ses collaborateurs mais elle est légitimée par la responsabilité économique qui pèse sur lui et limite sa fantaisie. Faute de cette contrepartie, rien ne légitime la liberté que pourrait souhaiter un fonctionnaire dans le choix de ses subordonnés.

En réalité, la situation n'est pas aussi simple que cela. Dans le secteur privé, la valeur légitimante de la responsabilité économique s'estompe dans le cas, par exemple, du chef de service d'une grande entreprise qui doit embaucher. L'employeur est alors représenté par un cadre, c'est-à-dire un salarié, qui n'est parfois que l'un des multiples rouages de toute une organisation administrative. Il faut alors développer des moyens de contrôle de la régularité des procédures d'embauche :

- appel à des cabinets de recrutement et/ou création d'un service d'embauche dans l'entreprise qui mettra au point des procédures, fera passer des tests, des entretiens, etc... La technicité de ces opérations sera un gage de leur « objectivité » ;

- création d'un service d'audit interne qui vérifiera, entre autres, le respect et la qualité des procédures de recrutement.

Inversement, si dans le secteur public on ne conteste pas la qualité des candidats aux grands concours administratifs (ENA, Attachés d'Administration Centrale, etc...), par contre, leurs qualités de gestionnaires et leur aptitude à communiquer avec le public sont de plus en plus souvent remises en cause. D'où le développement de procédés de recrutement autres que le concours reposant plus sur un système de légitimité privé que nous verrons dans le paragraphe suivant.

Enfin, les « produits » issus des concours apparaissent de moins en moins conformes à la mission sociale de l'État-Employeur. Par exemple, l'ENA, créée à la Libération en réaction contre la mainmise des enfants issus de la « haute société parisienne » et ayant fait leurs études à l'École Libre des Sciences Politiques sur les postes clés dans la fonction publique, avait un triple objectif : diversification géographique, sociale et intellectuelle du recrutement des hauts fonctionnaires. Après plus de 30 ans de fonctionnement, M. Bodiguel (2) montre que l'ENA n'a absolument pas été un instrument de démocratisation. Le concours interne qui comprend le plus fort pourcentage de candidats issus des milieux modestes, offre un nombre de places qui a beaucoup diminué par rapport aux 10 premières années de fonctionnement de l'École. Quant au concours externe, il compte une proportion croissante d'élèves de l'IEP de Paris ou d'autres Grandes Écoles (X, Mines, HEC, ESCP, ESSEC, etc...) dans lesquelles les milieux les plus aisés sont sur-représentés. Le caractère anti-démocratique de ce mode de sélection est encore plus marqué si l'on observe l'origine sociale des fonctionnaires.

(1) *Ibid.*, p. 664.

(2) Bodiguel Jean-Luc : *Les anciens élèves de l'ENA*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, 271 p.

res des grands corps. Aucun fils d'ouvriers ou d'employés n'est entré à l'Inspection des Finances depuis 1956 (1). « Le Conseil d'État qui s'était nettement démocratisé après la guerre, retrouve une physionomie sociale conforme à son prestige : sur les 10 fils d'ouvriers et d'employés qui y sont entrés, trois seulement ont intégré après 1959. » (2) La conclusion de la minutieuse enquête de M. Bodiguel est sévère. « Derrière la façade d'une école unique, il existe plusieurs types de fonctionnaires qui n'ont pas les mêmes carrières. L'unité des anciens élèves est un mythe (...). Fondamentalement, il existe au sein de l'ENA deux mondes, la fonction publique et la classe dirigeante, deux types d'hommes, le fonctionnaire et le manager. » (3) « Le profil de carrière sera différent selon l'origine sociale. Aux classes moyennes et inférieures, les profits lents. Aux classes supérieures les profils rapides (...). L'ENA recrute et forme deux types de fonctionnaires qui se côtoient, s'interpénètrent peu et restent étrangers l'un à l'autre. Ce n'est pas, en effet, parce que, à l'intérieur de l'administration, certains élèves de l'ENA accèdent à certaines fonctions, qu'ils se mettent à faire partie de la classe dirigeante ; mais c'est parce qu'ils font déjà partie de cette classe dirigeante qu'ils font des carrières différentes et supérieures à celles de leurs anciens condisciples. » (4) Il ne faudrait cependant pas attribuer tous les vices au concours et au classement de l'ENA. Le problème est beaucoup plus vaste. « Les mécanismes de sélection sociale ne s'arrêtent pas avec la fin de l'apprentissage scolaire. Tout au long de la vie, la sélection continue, favorisant les plus favorisés. » (5).

Si nous avons choisi le cas de l'ENA, c'est parce que cette institution est fréquemment sous les feux de l'activité et qu'elle possède une valeur de symbole. Le fait que les énarques aient été l'objet d'à peu près toutes les critiques (technocrates, détenteurs de pouvoirs discrétionnaires, membres d'une « mafia », jeunes loups ayant reçu une éducation de princes, etc... (6)) les places au centre de la crise de légitimité dont souffre le recrutement dans la fonction publique, alors que le problème ne se pose pas quand il s'agit de l'embauche de dactylos.

En dépit de tous ses défauts, faut-il considérer le concours comme la moins mauvaise solution ? Permet-il à l'État de satisfaire ses besoins en personnel en respectant à peu près les principes républicains ? Nous présenterons les solutions retenues dans trois pays occidentaux puis nous verrons que les pouvoirs publics ont dû diversifier leurs méthodes de recrutement pour mieux les adapter à des besoins spécifiques.

§ 2. — L'ÉVOLUTION DES MÉTHODES DE RECRUTEMENT EN MARGE DU SYSTÈME DE LÉGITIMITÉ PUBLIC.

Si évolution il y a, elle n'est pas propre à la France. Trois exemples, la Grande-Bretagne, l'Allemagne Fédérale et les États-Unis le montrent. Nous lais-

(1) *Ibid.*, p. 78.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*, p. 180. Nous laissons à l'auteur cité la responsabilité du contenu émotionnel qu'il donne au terme de manager...

(4) *Ibid.*, p. 198.

(5) *Ibid.*, p. 20.

(6) Ces différents qualificatifs proviennent tous d'articles de journaux ou revues représentant des courants très divers.

serons de côté les pays d'Europe de l'Est et l'URSS dont la logique est trop différente pour éclairer la situation française.

a) Évolution des procédures de recrutement en Grande-Bretagne, en Allemagne Fédérale et aux États-Unis.

1) *En Grande-Bretagne*, « le principe du concours prévaut (...) pour l'admission aux emplois publics, conformément aux recommandations faites dès le XIX^e siècle par Northcote et Trevelyan afin d'assurer l'égalité entre les candidats et de mettre fin aux excès du patronnage. Les épreuves ont pour objet de tester l'aptitude intellectuelle et les qualités générales du candidat plutôt que ses connaissances techniques » (1). Mais, alors qu'initialement le concours comportait essentiellement une ou plusieurs épreuves écrites portant sur des sujets d'ordre général, l'apparition d'une forte demande de spécialistes a fait évoluer son contenu. Ces nouvelles compétences ne pouvaient être recrutées que sur la base d'une qualification professionnelle ou universitaire et d'une interview, du moins en ce qui concerne les niveaux les plus élevés. « L'examen écrit a donc presque complètement disparu, sauf pour les candidats aux emplois subalternes n'ayant pas les diplômes nécessaires. » (2) Diplôme ou qualification professionnelle plus interview : la convergence avec les méthodes de recrutement du secteur privé est presque totale sur ce point.

2) *En Allemagne Fédérale*, par contre, la situation est beaucoup plus figée puisqu'elle s'inspire encore d'une ordonnance du 21 juillet 1713 organisant la carrière des magistrats (3). Contrairement au système français dont la clé de voûte est le concours, le système allemand consiste à multiplier les obstacles sur une période beaucoup plus longue. Pour les cadres supérieurs de la fonction publique, le schéma est globalement le suivant :

— à la suite d'un cycle d'études supérieures de 4 à 5 ans, le candidat passe un premier examen (Erste Staatsprüfung ou Referendarprüfung) qui est assez peu sélectif par rapport à nos concours (15 % d'échec en 1968) et qui porte sur des disciplines assez générales ;

— un cas de succès à cet examen, le candidat porte le titre de « Referendar » et effectue un « service préparatoire » (Vorbereitungsdienst) de 3 ans. Durant cette période, la Referendar est révocable et ne perçoit qu'une « contribution d'entretien » relativement modique. Bien sûr, la qualité de cette formation varie selon les Länder et l'administration dans laquelle s'effectue ce stage. Il semble que dans bien des cas la capacité d'accueil des différents services soit dépassées et que les critiques à l'égard de ce service probatoire se multiplient. La situation de Referendar rappelle beaucoup celle de surnuméraire dans la Fonction Publique en France sous la III^e République ;

— puis, le candidat doit passer le second examen d'État (Laufbahnprüfung ou Assessorenprüfung) qui donne le titre d'Assessor et porte sur un programme hautement spécialisé. Le taux d'échec à cet examen est également faible mais un

(1) Loschak, *op. cit.*, p. 33.

(2) *Ibid.*, p. 34.

(3) DER SPIEGEL n° 32/69, 4 août 1969, p. 92.

assez grand nombre de candidats heureux quittent alors l'administration pour faire carrière dans le secteur privé (1) ;

— si le candidat souhaite rester dans la Fonction Publique, il effectue alors un « service probatoire » (Probendienst) qui ne peut excéder 5 ans au terme desquels le fonctionnaire peut demander sa nomination de « fonctionnaire à vie » (2). Mais la durée normale du service probatoire est de 3 ans.

Contrairement au système français actuel qui permet une titularisation rapide sur la base de critères essentiellement scolaires ou universitaires, le système allemand multiplie les obstacles faisant mieux apparaître le dévouement et la fidélité au service public. Un comportement en harmonie avec l'image du fonctionnaire est une condition préalable à la titularisation (3), ce qui donne à la fonction publique allemande une physionomie tout à fait particulière.

Ce cycle de formation-recrutement intéressait essentiellement des juristes au point que l'on ait pu parler de « monopole des juristes » (4). L'évolution du champ d'intervention de l'administration, donc de ses méthodes et de ses besoins, a créé la nécessité d'une diversification du recrutement. Le statut autorise pour cette raison l'administration à employer sous l'appellation modeste « autres candidats » des candidats extérieurs ayant acquis l'aptitude exigible à l'accomplissement de la fonction considérée en dehors du service public. « L'institution des « autres candidats » a été vue avec suspicion par les partisans de la fonction publique traditionnelle soucieux de l'unité de formation et de recrutement du corps, mais les critiques ont désarmé devant le peu de succès qu'elle a connu. » (5) Les pesanteurs administratives semblent donc s'opposer efficacement à la satisfaction d'une demande en personnels ayant acquis des qualifications et/ou des expériences originales par rapport au cursus habituel et menaçant, de ce fait, les possibilités de réponse de l'administration aux demandes du public. En RFA, on privilégie l'expérience selon un modèle uniforme privant ainsi la fonction publique des éléments les plus brillants qui ne peuvent espérer y faire une carrière rapide (6).

3) *Le mode de recrutement aux États-Unis*, mérite aussi une rapide présentation dans la mesure où il a évolué en partant d'un système dont les fondements s'opposaient totalement à toutes les traditions européennes où l'on garde trop souvent à l'esprit cette image du passé pour se représenter la situation actuelle.

Tout d'abord, la fonction publique américaine est à l'échelle d'un pays qui n'est absolument pas sous-administré. Il y avait au début des années 1970, 12 millions de fonctionnaires des États et collectivités locales et plus de 3 millions

(1) Cette porte de sortie vers le privé tend depuis quelques années à devenir de plus en plus étroite. Cf. à ce sujet : Rios Liliane, Veit Gertraud, Ziller Jacques : *Deutsch für Juristen*, Cujas, 1979, p. 23 à 25.

(2) Pour plus de détails, voir : Koenig Pierre : *La fonction publique en Allemagne Fédérale*, Dossier Thémis, PUF, 1973, p. 63 à 76.

(3) Le contrôle du comportement va très loin en République Fédérale et fait d'ailleurs l'objet de vives critiques puisqu'il permet d'écarter de la Fonction Publique (Berufsverbot) tout candidat se livrant à des activités dirigées contre la constitution (verfassungsfeindliche Aktivitäten) ou appartenant à une organisation ayant de tels objectifs. De telles mesures sont évidemment en contradiction avec l'ordre libéral qu'elles prétendent défendre...

(4) Koenig, *op. cit.*, p. 65.

(5) Koenig, *op. cit.*, p. 64.

(6) Cf. à ce sujet : Gazier F., *op. cit.*, p. 230 et 231.

de fonctionnaires fédéraux (1). Ces chiffres ont augmenté depuis, comme partout d'ailleurs. Les mouvements et notamment le recrutement, ne peuvent se faire de façon anarchique lorsqu'ils portent sur des masses pareilles.

Des origines de l'Union jusque vers 1883, les américains ont vécu avec une fonction publique de structure ouverte à l'état presque pur par suite d'une très grande méfiance vis-à-vis de la bureaucratie et de toute réglementation. « Les fonctions administratives étaient confiées un peu à n'importe qui et toujours pour peu de temps. » (2) Comme, de plus, les rémunérations étaient plutôt symboliques, cela a mené à une extraordinaire politisation et dès 1820 au « spoils systems ».

En réaction contre les excès facilement imaginables de ce système, le Congrès vota en 1883 le « Civil Service Act », inspiré du modèle britannique. Il a permis la mise en place de la Commission du Civil Service qui, progressivement, a remplacé pour des services de plus en plus nombreux le recrutement par la faveur politique par un recrutement au mérite.

Après l'effort de dépolitisation, les lois de 1923 et 1949 interviennent pour mieux organiser la fonction publique notamment par une classification des emplois. Seuls les emplois supérieurs y ont échappé. Comme dans la plupart des pays, ils sont restés à la discrétion du gouvernement.

Actuellement, le recrutement se fait grâce à des tests psychotechniques, pour un emploi, selon des formes très proches de celles du secteur privé. On ne recrute donc pas pour une carrière, contrairement à ce qui se fait dans les fonctions publiques de structure fermée. L'indépendance du fonctionnaire réside dans la facilité qu'il a à se recaser dans le secteur privé avec un salaire généralement un peu plus élevé et non dans des garanties statutaires. Cela suppose un marché de l'emploi favorable...

Il est possible que la crise actuelle et le chômage qui l'accompagne aient modifié les données du problème et aient au moins en partie inspiré le « Civil Service Reform Act of 1978 » qui « civilise » encore un peu plus cette fonction publique de structure ouverte (3). Notamment, elle prévoit des mesures de faveur pour les anciens combattants (a. 307 : Veterans and preference eligibles), pour les minorités (a. 310 : Minority recruitment program) et des mesures limitant l'emploi de travailleurs temporaires puisque leur nombre (converti en emplois temps plein) est bloqué au niveau atteint le 30 septembre 1977 (a. 311 : Temporary employment limitation). Cette dernière loi introduit ou renforce le rôle social du recrutement dans la fonction publique, la rapprochant ainsi d'un système à structure fermée, c'est-à-dire l'eupéanisant.

La rapide présentation de ces trois expériences permettra de replacer le cas de la France dans un contexte plus vivant.

b) Évolution des procédures de recrutement en France : le foisonnement des non titulaires.

La France n'a pas suivi le même chemin que ses partenaires en ce sens qu'elle est officiellement restée fidèle au principe du concours traditionnel. Mais

(1) Gazier F., *op. cit.*, p. 47.

(2) *Ibid.*, p. 48.

(3) Public Law 95-454 du 13 octobre 1978.

ressentant les mêmes décalages que les pays voisins entre ses besoins en personnel qualifié et techniciens et le fruit de son mode de recrutement, l'administration française a développé des procédures parallèles, presque inviolables : le recours massif à des non titulaires. Les pouvoirs publics se sont toujours défendus d'en faire un système normal de recrutement car il est en contradiction avec leur propre logique. La logique capitaliste est celle de l'allocation des ressources (nécessairement limitées) à celui qui en fera l'usage le plus efficace grâce à une hiérarchisation de la demande en fonction de sa solvabilité. La même logique s'applique à la répartition de la force de travail. Au contraire, la logique étatique (tout au moins en Europe occidentale où subsiste, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, une forte tradition de fonction publique fermée) est celle d'une allocation égalitariste des ressources avec nécessairement un rationnement de la demande. Le concours correspond parfaitement à cette logique alors que ce n'est pas le cas d'un contrat de travail négocié. Sous la pression des événements, il a fallu souvent, créer d'autres voies que le concours. Mais, prisonnier de ses contradictions et de ses traditions, l'État n'a pas pu non plus opter purement et simplement pour un mode de recrutement conforme aux usages du secteur privé. Deux solutions sont alors possibles :

— Filialiser un maximum d'activités pour échapper aux contraintes du statut. Impraticable pour l'administration centrale et toutes les tâches de souveraineté, cette solution est par contre courante dans les établissements et les entreprises publiques. « Le personnel des entreprises publiques bénéficie souvent de statuts proches de ceux de la fonction publique ⁽¹⁾ ou de conventions collectives avantageuses qui introduisent des rigidités dans la gestion et alourdissent des coûts peu compatibles avec les impératifs de la concurrence, particulièrement sensible dans les secteurs de diversification. Aussi les dirigeants des entreprises publiques ont-ils été conduits à filialiser certaines activités pour atténuer ces contraintes. » ⁽²⁾. A titre d'exemple, la Caisse des Dépôts et Consignations, qui est un établissement public, a créé pour ses services informatiques une filiale, le C.A.M., dont le personnel n'est pas sous statut. De même, la CISI est la filiale informatique du Commissariat à l'Énergie Atomique.

— Recruter des non titulaires qui ne soient pas non plus des salariés comme les autres. En effet, comment pourrait-on leur offrir des contrats à durée indéterminée (ouvrant droit à un préavis et une indemnité de licenciement) alors que leur existence ne peut être officiellement justifiée que par la nécessité de faire face à des variations saisonnières du niveau d'activité ou à des situations exceptionnelles ?

De ces deux solutions, la première n'appelle pas d'autres commentaires car il est difficile d'en mesurer l'étendue (la gestion du personnel est une des causes du phénomène de filialisation mais elle n'est pas la seule) et, de plus, on tombe dans le domaine du droit du travail, c'est-à-dire dans le régime de droit commun. Par contre, la seconde reste spécifique aux services publics et retiendra notre attention. Après avoir décrit ce phénomène, nous verrons selon quelle logique il a pu se développer puis comment l'État essaie de légitimer cette situation.

⁽¹⁾ C'est vrai aussi, *a fortiori*, pour les établissements publics.

⁽²⁾ CNME : Filiales et participations des entreprises publiques. *Bulletin d'information économique* n° 82, 1^{er} trimestre 1979, p. 33.

1° *Les « NON TITULAIRES » : leur situation juridique et leur nombre.*

Derrière le vocable de non titulaire se cache une multitude de situations juridiques différentes. La plupart sont soumis au droit administratif et sont employés dans des conditions très en deçà des dispositions du Code du travail. On distingue en gros les trois catégories suivantes :

α) *Les auxiliaires.* En dehors des non titulaires employés par les communes, ils constituent la catégorie la plus importante. Certains bénéficient d'un quasi-statut mais leur situation est extrêmement variable d'une administration à l'autre. A l'exception des auxiliaires professeurs dans l'enseignement secondaire, « ces agents remplissent en général les fonctions subalternes de services administratifs occasionnellement gonflés. » ⁽¹⁾ « Ils tendent en fait à se substituer aux personnels de la catégorie C, et sont deux fois, sinon trois fois plus nombreux qu'eux. » ⁽²⁾ En dépit de nombreuses ordonnances, lois et décrets (notamment en 1945, 1950, 1951 et 1865) traitant de la résorption de l'auxiliariat, l'administration continue à en recruter, notamment à temps partiel. On trouve parmi les auxiliaires une très forte majorité de femmes et de jeunes. « A l'exception de l'enseignement, où certains postes à pourvoirs varient d'une rentrée scolaire à l'autre, l'administration donne à ses auxiliaires des fonctions presque toujours permanentes, ce qui retire précisément l'une de ses justifications principales au maintien d'un statut de seconde zone. » ⁽³⁾

β) *Les contractuels.* Contrairement aux auxiliaires à qui l'on confie le plus souvent des fonctions d'exécution, les contractuels se rencontrent à tous les niveaux de la hiérarchie, jusqu'aux plus hautes qualifications. Moins nombreux que les auxiliaires, ils permettent à l'État de procéder aux ajustements nécessaires et lui assurent le concours de collaborateurs ayant les spécialités techniques requises. Le nucléaire, l'informatique, la coopération à l'étranger ont fait appel à de nombreux contractuels. Pour les informaticiens, le problème a été partiellement réglé par une loi du 31 décembre 1970 qui précise que tous les fonctionnaires des catégories administratives pourraient occuper des emplois dans l'informatique moyennant une formation adéquate et, ce qui est plus important, que de leur côté les techniciens de l'informatique antérieurement recrutés pourraient, par dérogation aux règles normales du recrutement, entrer dans des corps de fonctionnaires. Pourtant, il reste encore beaucoup d'informaticiens contractuels au ministère de l'Équipement par exemple. Si la formule du contrat peut se comprendre à la rigueur pour des postes à l'étranger (attachés commerciaux, etc...), les pouvoirs publics ne pouvant pas garantir la continuité du service (soumis aux aléas des relations diplomatiques), il est moins défendable de constater qu'elle semble très répandue pour les chercheurs (CNRS, direction de la Prévision du ministère des Finances, etc...). A moins que l'instabilité de l'emploi soit considérée comme un stimulant intellectuel...

γ) *Les vacataires.* Ces personnels sont payés à la tâche et ont une situation très en deçà des dispositions du Code du travail. Notamment, ils sont licenciés sans préavis et sans indemnité. L'État utilise cette formule surtout pour s'atta-

⁽¹⁾ Plantey Alain : *Traité pratique de la fonction publique*. LGDJ, 1971, tome 1, p. 29.

⁽²⁾ *Ibid.*, p. 31.

⁽³⁾ Plantey Alain : *Réformes dans la fonction publique*. LGDJ, 1978, p. 35.

cher le concours de spécialistes de haut niveau : enseignement supérieur, médecins, architectes, artistes, etc...

Les non-titulaires ont pour caractéristique commune de cotiser à un régime de retraite différent de celui des fonctionnaires : l'IRANTEC (Institut de Retraite Complémentaire des Agents Non Titulaires de l'État et des Collectivités locales). Leur nombre (faut-il dire leur foisonnement ?) fait l'objet de nombreuses contestations. Officiellement, il y en aurait un peu plus de 400 000. Dans son traité, M. Plantey avance le chiffre de 500 000 en 1973 (1). La CFDT, en se fondant précisément sur les cotisations collectées par l'IRANTEC arrive à un chiffre dépassant les 600 000 avec la ventilation suivante (cf. p. 207).

Indépendamment de cette querelle de chiffres, à peu près tout le monde partage l'opinion de M. Plantey selon laquelle « à l'exception de quelques contractuels bénéficiant de situations privilégiées, ces pratiques engendrent les pires abus sur les plans administratif, budgétaire et social : absence des garanties de situation, médiocrité des émoluments, carence des méthodes de gestion, injustice des conditions de travail, refus de prestations et de concertation sociales, dissimulation des collaborations et détournement de crédits » (2).

Comment, dans ces conditions, l'absence de statut a-t-elle pu se développer au point de concerner un agent de l'État ou des collectivités locales sur 5 ou sur 6 ?

2° La logique du développement des non titulaires.

Elle procède de trois phénomènes : la rigidité du statut de la fonction publique, l'absence de gestion prévisionnelle du personnel et enfin, une certaine complicité entre l'administration des Finances et les services « dépensiers » pour ne pas résorber totalement l'auxiliariat.

α) *Le statut de la fonction publique*, ne porte pas en soi le germe de l'auxiliariat et de la contractualisation mais il y pousse dans le contexte actuel.

Il y a, tout d'abord, une certaine rigidité dans le recrutement des fonctionnaires (on ne parle pas d'embauche dans le secteur public). Du fait que les candidats aux concours de la fonction publique effectuent, dans ce but, des études préparatoires pouvant durer plusieurs années, on ne peut pas modifier brutalement le flux d'entrée. Il est impensable que l'on supprime pendant quelques années le concours d'agrégation d'histoire ou le concours de l'ENA pour ajuster les effectifs et cela reste vrai à des niveaux moins élevés. Le nombre total des postes offerts et leur répartition ne peuvent évoluer que lentement. La politique de recrutement est donc une suite d'ajustements successifs, chacun de ces ajustements créant un problème à résoudre par les générations futures ou par le temps.

Au-delà du recrutement, il y a la rigidité de la carrière. Exceptée la mobilité obligatoire des fonctionnaires recrutés par l'ENA et des administrateurs des P.T.T., il n'y a pas de mobilité sauf détachement ou mise en disponibilité, ce qui est assez rare et sauf pour les membres des grands corps. 60 % des détachements dans des organisations internationales ou des entreprises et 72,5 % des mises en disponibilité sont prononcés au profit des membres des trois grands corps (Con-

(1) Plantey : *Prospective de l'État*, op. cit., p. 30.

(2) *Ibid.*, p. 275.

625 000 NON TITULAIRES

	Éducation nationale	PTT	Santé	Communaux	Finances	Transports Équipement	Justice	Affaires sociales	Agriculture	Totaux
Auxiliaires	46 000	70 000	75 000		12 000	33 500	1 000	500	1 200	239 200
Contractuels	35 000	3 000	11 000		1 900	6 300	600	500	19 000	77 300
Vacataires « Barre »		7 000			2 500		1 000	2 500		13 000
Autres vacataires	17 000				800		300	1 000	2 800	21 900
Autres hors-statut	11 600				2 500			500	3 000	17 600
TOTAL	109 600	80 000	86 000	256 000	19 700	39 800	2 900	5 000	26 000	625 000 ⁽¹⁾

Source : Syndicalisme, 18 mai 1978, p. 8.

⁽¹⁾ 369 000 + 256 000.

seil d'État, Cour des Comptes et Inspection des Finances) (1). A l'échelon directement en dessous des administrateurs civils, les attachés élèves des IRA (Institut Régional d'Administration), sont affectés dans un corps compte tenu du rang de classement obtenu au concours d'entrée et des préférences exprimées au moment du dépôt de la candidature (alors qu'à l'ENA les affectations se font à la sortie). Les possibilités ultérieures de changement sont très faibles (sauf si l'on passe des concours internes) et l'on aboutit assez rapidement à faire du corps un ghetto. Le concours interne présente un double inconvénient :

- il prolonge artificiellement un système scolaire qui repose plus sur l'encyclopédisme et le mimétisme culturel que sur la mise en valeur des capacités de décision, d'action et de négociation du candidat ;

- tout au moins dans la haute fonction publique, le concours interne est dévalorisé. Pour prendre le cas de l'ENA, il y a, en longue période, une diminution de la proportion des candidats issus du concours interne et peu d'entre eux sortent dans un bon rang. Ce concours interne, sur lequel on fondait de grands espoirs, a donc été, jusqu'à présent, un échec en dépit des réformes successives qui ont essayé de remédier à cette dégradation.

Le seul élément régulateur du système reste le « pantouflage » (qui peut prendre différentes formes juridiques) pour la haute fonction publique et certains corps de techniciens. Pour les autres fonctionnaires, « l'évaporation naturelle » en cours de carrière est quasiment nulle car il faut un minimum de 15 ans de service pour pouvoir valider ses droits à la retraite selon le régime « fonctionnaire ». En cas de départ avant les 15 ans, les cotisations sont reversées à la Sécurité Sociale « régime général », ce qui est extrêmement désavantageux. Cet obstacle à la mobilité n'existe pas dans le secteur privé où les différents régimes de retraite complémentaire ou de retraite des cadres sont cumulables. L'assouplissement de cette règle des 15 ans permettrait à des fonctionnaires de quitter plus rapidement le service de l'État mais permettrait aussi, de faire appel à des cadres et techniciens du secteur privé.

Quant à la formation-reconversion, elle reste tout à fait marginale dans la fonction publique. Il y a bien une carrière mais elle est linéaire alors que le plan de carrière que négocie un cadre embauché dans une grande entreprise inclut certes une progression minimum du traitement mais aussi tout un cycle de formation-progression au sein de sa société avec éventuellement des changements de fonction qui peuvent être de véritables reconversions. Une souplesse identique pourrait être introduite, sur ce point, dans la fonction publique sans porter atteinte d'une façon défavorable au statut du fonctionnaire.

La faiblesse des moyens de régulation du cycle qui, de surcroît, est un cycle d'une quarantaine d'années (la durée d'une carrière) et dont la longueur dépasse largement l'horizon des prévisions que l'on peut faire, a parfaitement légitimé le recours à des personnels « hors statut » dont on puisse moduler l'effectif et la qualification en fonction de l'évolution des besoins. Mais, tout en reconnaissant la justesse de cet argument, nous ne pensons pas qu'il puisse justifier l'emploi de 400 000 à 600 000 non titulaires dont la majorité sont faiblement qualifiés. Il s'agit plutôt des conséquences d'une absence de gestion prévisionnelle des personnels voire d'une volonté délibérée...

(1) Chiffres cités par M. Bodiguel, *op. cit.*, p. 132.

β) *L'absence de gestion prévisionnelle des personnels* aboutit à des ajustements qui ne peuvent plus se faire dans le cadre normal des statuts de la fonction publique. La pratique actuelle s'attache surtout aux besoins immédiats en personnel sans examen suffisant des effets à long et moyen terme des décisions. Or, en la matière, les effets les plus importants ne sont pas immédiats.

Un excellent exemple en est fourni dans une note du ministre des Universités intitulée : « La politique des personnels universitaires » (25 juin 1979). « De 8 000 enseignants en 1960 nous étions passé à 30 000 en 1969 et 38 000 en 1975. Au niveau magistral et des maîtres-assistants, ils étaient 723 en 1928, 8 680 en 1965, 15 421 en 1969, 20 850 en 1975, ils sont près de 26 000 en 1978 (...). Le problème urgent était de débloquer les carrières pour mettre fin au découragement des meilleurs (...). Le second problème grave est celui du renouvellement du corps. Du fait des recrutements massifs entre 1965 et 1972, les départs en retraite, jusque vers l'an 2000, seront insuffisants pour permettre le renouvellement régulier du corps. Ensuite les départs seront trop nombreux pour permettre des remplacements sélectifs. J'étudie donc avec l'accord du Gouvernement et du Parlement, un plan de recrutement à long terme qui garantisse un recrutement annuel suffisant pour éviter la sclérose du corps et pour ne pas détourner de la carrière des enseignements supérieurs l'élite intellectuelle de chaque classe d'âge. » Le problème est clairement posé. Ajoutons simplement que cette augmentation massive des effectifs inclut un gonflement sans précédent du nombre des non titulaires dans l'enseignement supérieur (assistants en droit, sciences économiques, sciences politiques et gestion et vacataires dans toutes les disciplines).

Compte tenu de l'importance tant qualitative que quantitative du débouché que représente la fonction publique pour chaque tranche d'âge, il est indispensable d'éviter de tels à coups et de ne pas les amortir par le recours à des auxiliaires qui posent ensuite des problèmes de titularisation. Mais ce défaut de prévision est dû aussi à notre système budgétaire. Fondé sur le principe de l'annualité, il n'admet pas les plans de recrutement à long terme. Le budget de programme, dans la mesure où il deviendra un instrument de décision, pourra apporter une réponse puisqu'il est porteur de pluriannualité et contient l'ensemble des moyens de fonctionnement et donc de personnel. La gestion prévisionnelle des personnes devra s'articuler sur un ensemble de méthodes modernes de gestion et notamment sur la RCB. Elle est relativement aisée dans un certain nombre de domaines où l'activité est liée en partie à l'évolution démographique : éducation, santé, police, etc... Dans les secteurs de pointe, les prévisions sont plus délicates et il faut d'autres formes d'organisation si l'on veut éviter l'appel à l'auxiliaariat. L'informatique en fournit un excellent exemple.

Quelques chiffres résument les mutations rapides qui affectent le secteur de l'informatique :

- a performance égale, un ordinateur coûte 10 fois moins cher en francs constants en 1977 qu'en 1967 ;
- le coût du logiciel qui représentait 20 % du coût total en 1955 en représentera environ 80 % en 1985 ;
- enfin, la saisie des données pourra de plus en plus se faire soit directement (lecture optique, etc...) soit par l'utilisateur lui-même (terminaux) ce qui remet en cause l'existence des ateliers de « dactylocodeuses ».

L'informatique représente aussi bien en matériel qu'en personnel une partie non négligeable des moyens de l'administration :

- l'administration utilise 16 % du parc national d'ordinateurs (sans compter tout le secteur para-public (1)) ;
- le nombre d'informations dans la fonction publique est passé de 7 000 en 1970 à 18 000 en 1976 (2) ;
- ils se répartissent selon leur qualification, de la façon suivante :

Cadres	2 731
Techniciens supérieurs	5 330
Techniciens	6 365
Opérateurs	3 827

Total au 1.1.1977	18 253 (3)
-------------------	------------

Il faut ajouter à ce chiffre le nombre de dactylocodeuses que l'on ne connaît pas ! (4)

Environ 1/3 de ces informaticiens sont des contractuels mais la proportion varie beaucoup avec le niveau de qualification comme le montre le tableau suivant : (5)

Répartition des informaticiens par qualification et statut.

Statut juridique Qualification	Titulaires	Contractuels	TOTAL
Cadres	39 %	61 %	100 %
Techniciens supérieurs	72 %	28 %	100 %
Techniciens	74 %	26 %	100 %
Opérateurs	77 %	23 %	100 %
TOTAL AU 1.1.77	69 %	31 %	100 %

Là encore, nous n'avons pas d'information sur les dactylocodeuses mais il est probable que nombre d'entre elles soient des auxiliaires.

Cette situation, particulièrement préoccupante pour les cadres (6), aurait pu être évitée si des solutions originales et adaptées avaient été mises en place en

(1) Source : Comité des Experts pour les personnels de l'informatique. Direction générale de l'administration de la Fonction Publique : *Rapport sur la situation des personnels informaticiens dans la fonction publique*. Mars 1978, p. 20.

(2) *Ibid.*, p. 5.

(3) *Ibid.*, annexe 3.

(4) *Ibid.*, p. 39.

(5) *Ibid.*, annexe 5.

(6) Elle le serait d'ailleurs encore plus s'il n'avait été fait appel à des sociétés de service privées. L'administration opère ainsi un transfert de responsabilité qui mériterait une réflexion plus approfondie.

temps voulu. Les candidats aux concours administratifs ont le plus souvent une formation juridique ou littéraire et il était difficile de les faire concourir sur des épreuves spécifiques d'informatique. Le recrutement interne était également difficile car beaucoup de fonctionnaires du cadre A craignaient de se marginaliser dans des fonctions techniques.

Le rapport sur les personnels informaticiens que nous avons déjà cité propose des solutions qui auraient déjà dû être expérimentées depuis longtemps. Les principales sont les suivantes :

- reconnaissance des fonctions de « Directeur informatique » avec une mobilité interadministration ;
- aménagement du système de prime des informaticiens afin de rendre ces emplois plus attractifs (prime en « forme de cloche » en fonction de l'ancienneté) ;
- création d'un service interministériel de conseil en informatique ;
- ne pas créer pour les informaticiens un corps au sens du statut général mais une fonction exercée à titre temporaire par des fonctionnaires recrutés dans des corps existants, susceptibles de reprendre ensuite un emploi dans les services traditionnels. Cette solution permet d'éviter le risque de marginalisation qui détourne actuellement, comme nous l'avons vu, nombre d'administrateurs des fonctions informatiques et permet de conserver une grande souplesse dans la gestion de ces personnels, ce qui est d'autant plus important que l'on a du mal à faire des projections à long terme sur les besoins en informaticiens. Il est difficile de connaître avec précision l'évolution de ces techniques au-delà d'un horizon d'une dizaine d'années au maximum (1).

Bien que le rapport cité ne l'exprime pas en ces termes, il s'agit de recréer au sein de la fonction publique un véritable marché du travail. Elle doit rester de structure fermée vis-à-vis de l'extérieur (garantie de loyauté à l'égard d'une mission de service public) mais de structure ouverte à l'intérieur (garantie d'efficacité). La solution est finalement assez proche de celle adoptée par les grands groupes qui essaient de « fidéliser » leur personnel afin de créer un « esprit maison » tout en organisant à l'intérieur une grande mobilité surtout pour les cadres. Le meilleur exemple est sans doute celui d'I.B.M. La carrière n'est plus alors une conduite forcée (pour prendre une image qui illustre le fait que tous les individus d'un même rang suivent la même trajectoire) mais une série d'occasions favorables que chacun est libre de saisir ou au contraire de laisser passer. Encore faut-il qu'elles soient proposées selon un plan cohérent et en temps voulu. A défaut, les ajustements internes, nécessairement plus lents, ne pourront se faire et il faudra se tourner vers des solutions externes et provisoires, donc vers l'auxiliaariat.

Au-delà des rigidités d'un statut dont les possibilités sont mal exploitées et de l'absence de gestion prévisionnelle des personnels, l'auxiliaariat n'aurait certainement pas pris l'ampleur qu'il connaît sans une *certaine nécessité*. Notre étude sera illustrée par le cas des personnels non titulaires des collectivités locales que l'on a souvent tendance à oublier, en dépit de leur nombre important. Ce second exemple complète bien celui des informaticiens dans la mesure où il concerne des

(1) Sur l'évolution des techniques informatiques et ses conséquences sociales : Lassègue Pierre et Burlaud Alain : *Problèmes généraux de la gestion*. Les Cours du Droit, 1978, p. 349 à 358.

personnels peu qualifiés et peu rémunérés, ce qui n'était pas le cas des cadres contractuels de l'informatique (souvent beaucoup mieux payés que des fonctionnaires titulaires de même qualification).

Par personnel des collectivités locales, nous entendrons ceux des collectivités territoriales (communes et départements) mais aussi des établissements publics communaux, intercommunaux et départementaux (hôpitaux, assistance publique à Paris, offices d'HLM, ...). Un recensement de ces agents effectué par l'INSEE en 1969 donne les résultats suivants (la précision des chiffres cache en réalité une marge d'erreur importante car ils ne sont pas toujours concordants avec d'autres sources d'informations) :

Titulaires et stagiaires à temps plein	507 628
Non-titulaires à temps plein	202 219
Agents à temps partiels (essentiellement non-titulaires)	211 866
Nombre total d'agents en 1969	921 713 (1)

Une autre constatation intéressante consiste à relever que le pourcentage de non-titulaires n'est pas homogène et que pour le personnel communal (500 000 agents d'après le ministère de l'Intérieur en 1971) ce pourcentage est d'autant plus élevé que la commune est petite. Selon un recensement du même ministère effectué en 1973, il évolue comme suit :

*Pourcentages de non-titulaires dans les agents communaux
selon la taille des communes (2)*

Catégorie de communes	Nombre de communes dans la classe	% de non-titulaires
2 000 à 5 000 habitants (3)	1 970	45 %
5 000 à 10 000 habitants	622	42 %
10 000 à 20 000 habitants	325	39 %
20 000 à 40 000 habitants	183	33 %
40 000 à 80 000 habitants	100	28 %
80 000 à 150 000 habitants	28	29 %
150 000 à 400 000 habitants	16	17 %
plus de 400 000 habitants	2 (4)	27 %

De nombreux chiffres de l'étude de Madame Michèle Voisset ont été repris par Monsieur Alain Plantey (in « Reformes dans la fonction publique », LGDJ,

(1) Cité par Voisset Michèle : *Les personnels non titulaires des collectivités locales : évolution et explication du phénomène*. Institut français des sciences administratives, rapport n° 2, journée d'études du 22 février 1975, p. 4.

(2) *Ibid.*, p. 7.

(3) Le recensement n'a pas été fait pour les communes de moins de 2 000 habitants. Le pourcentage de non-titulaires y est sans doute encore plus élevé car il n'y a plus nécessairement de quoi occuper à temps plein une personne. Ou alors, il faudrait qu'une même personne s'occupe de plusieurs communes.

(4) Paris exclu.

1978). Il souligne notamment que sur les 119 000 agents départementaux (en 1969), près de la moitié sont non-titulaires, la sensible croissance des effectifs portant principalement sur ces derniers.

Enfin, pour clore cette description, il faut noter que la plupart des non-titulaires sont des auxiliaires (et non des contractuels comme les informaticiens) de faible qualification. Pour les agents communaux, le recensement de 1971 du ministère de l'Intérieur donne les chiffres suivants :

*Pourcentage de non-titulaires dans les agents communaux
selon le niveau de qualification (1)*

Niveau de qualification	Pourcentage de non-titulaires
<i>Personnel administratif</i>	
Rédacteurs	2,7 %
Commis	5,6 %
Sténo dactylos	11,1 %
Agents de bureau	36,1 %
<i>Personnel de service</i>	
Femmes de service des écoles	40 %
Femmes de service	63,5 %
<i>Personnel technique et ouvriers</i>	
Contremaîtres	1,4 %
Surveillants	6,5 %
Aide ouvrier	20 %
Manceuvres	54,3 %

*Pourcentage de non-titulaires dans les établissements hospitaliers
selon le niveau de qualification (1)*

Niveau de qualification	Pourcentage de non-titulaires
<i>Personnel administratif</i>	
Commis	7,2 %
Secrétaires médicales	21,6 %
Agents de bureau et sténodactylographes	28,9 %
<i>Personnel des services hospitaliers</i>	
Infirmiers	4,6 %
Aide-soignants	4,9 %
Agents des services hospitaliers	28,6 %

(1) *Ibid.*, p. 23.

Bien entendu, ces chiffres recouvrent une infinité de cas particuliers : « vrais auxiliaires » assurant un remplacement, étrangers non titularisables (services de voirie, agents des services hospitaliers), travailleurs à temps partiel, auxiliaires trop âgés pour être titularisables mais aussi beaucoup « d'auxiliaires illégaux » réunissant toutes les conditions pour être titularisés et occupant un emploi permanent. Tout laisse à penser qu'en dépit des mesures d'intégration des auxiliaires qui sont régulièrement prises, la persistance d'un nombre important de « non-titularisables » est la conséquence d'un certain mode de fonctionnement du système politico-administratif central.

Il y a, en premier lieu, la réticence permanente de la direction du Budget en matière de création d'emplois et de recrutement qui, d'ailleurs, se comprend. L'attitude de cette administration « n'est pas révélatrice d'imprévoyance ou d'incapacité à adapter les effectifs à l'évolution prévisible des besoins mais d'un mode de gestion systématique et conscient » (1) reposant sur la logique du rationnement. De plus, la politique de bas salaires dans la fonction publique (notamment pour les secrétaires, dactylos, aide-comptables, etc...) aboutit à un recrutement dont la qualité laisse à désirer et que l'on ne souhaite pas nécessairement voir déboucher sur une titularisation. Or, l'état des finances locales ne permet guère de remédier à ce problème, créant par là même une complicité objective entre le gestionnaire ou le responsable et son autorité de tutelle. C'est sans doute là une des limites de la logique du rationnement car une politique de compression des dépenses du personnel à court terme peut, à long terme, se révéler en définitive plus coûteuse, le recrutement de personnel moins qualifié, à fort taux de rotation, perturbant le fonctionnement des services et élèvent les coûts de formation.

En second lieu, comme nous l'avons déjà dit, « le secteur public de l'emploi en France (...) est à la fois un régulateur du marché de l'emploi et un moyen très puissant de promotion sociale. L'accueil comme non-titulaires des personnes trop âgées ou pas assez qualifiées pour trouver un emploi dans le secteur privé (...) permet au système de remplir une fonction sociale. L'auxiliariat réalise une sorte de démocratisation du recrutement aussi bien au niveau local (tradition du recrutement social des maires) que national » (2). Condamnable dans son principe, il peut devenir suffisamment ambigu pour trouver des défenseurs. Le secteur privé ne peut jouer sur une multiplicité de motivations qui constitue un atout important du secteur public. Malheureusement, cet avantage porte en lui le germe de sa négation. La fonction sociale du secteur public ternit l'une des faces de son image. Son efficacité et sa compétence ne sont plus crédibles. Dévalorisée aux yeux de l'opinion publique, la fonction publique ne peut plus être le moyen de promotion sociale qu'elle souhaiterait rester.

Enfin, les responsables des différentes collectivités territoriales et établissements publics ne sont pas nécessairement hostiles à l'auxiliariat et se retranchent volontiers derrière l'inflexibilité de leur autorité de tutelle pour ne pas modifier leur comportement. « Les maires sont particulièrement attachés à leurs prérogatives en la matière (la gestion de leur personnel), spécialement dans les communes de petite et moyenne importance où l'organisation progressive de la fonction

(1) *Ibid.*, p. 53.

(2) *Ibid.*, p. 56.

publique communale est ressentie comme autant de limitations à un pouvoir discrétionnaire à l'origine. » (1). Si collectivement, ils sont plutôt favorables à une large titularisation, individuellement leur comportement trahit un fort penchant pour le « spoils system ». Sur cette base, il peut donc y avoir une fois de plus une complicité certaine avec l'autorité de tutelle.

3° *La gestion de la légitimité du double recrutement dans la fonction publique.*

« La bureaucratie qui se développe est un moyen de faire creuser des trous puis de les faire reboucher, tout en distribuant des revenus et en rendant la chose psychologiquement acceptable. » (Georges Orwell : 1984) (2). Ce que Orwell pense de la bureaucratie en général, beaucoup le pensent de la fonction publique. Mais les choses sont en réalité plus compliquées car les modes de recrutement opèrent une partition. Il y a, en France, deux fonctions publiques obéissant à des logiques fort différentes.

Il y a d'une part la voie noble ouverte par les grands concours administratifs qui jouit d'un prestige réel tant en France qu'à l'étranger et dont le mode de recrutement possède une valeur légitimante certaine. Le nombre de places offertes chaque année aux concours est extrêmement faible et les hauts fonctionnaires qui les ont passés n'ont pas la réputation d'être en surnombre. Au pire, ce sont des technocrates et non des bureaucrates. L'étendue de leur pouvoir, l'idéologie qu'ils sont censés véhiculer peuvent être mis en cause, mais rarement leur compétence. La preuve en est qu'un nombre non négligeable d'entre eux quittent les administrations centrales et les cabinets ministériels pour prendre la direction de grandes entreprises publiques ou nationalisées et même parfois de grandes entreprises privées. Si nous avons précédemment développé les critiques adressées aux fonctionnaires issus de ces grands concours, il faut néanmoins conclure qu'en général ce système est considéré comme le moins mauvais, celui que faute de mieux il faut garder en se réservant la possibilité pour certaines catégories de techniciens de recourir à la méthode plus souple de la contractualisation. Pour améliorer et développer les échanges de cadres entre le secteur public et le secteur privé, il faudrait essentiellement aménager le régime des retraites. Nous avons déjà vu que le régime de la fonction publique exclut tout droit à pension pour moins de 15 ans de service. Par contre, les personnes qui travaillent dans le secteur privé conservent généralement leurs droits acquis dans les divers régimes sociaux, sécurité sociale et régime complémentaire, mais elles ne peuvent pas acquérir de droits dans le régime des fonctionnaires. Grâce à quelques aménagements de détail de ce type (3), la voie noble pourrait ne plus trop poser de problèmes vis-à-vis du public (ce qui n'exclut pas les difficultés internes comme par exemple, donner des responsabilités à la mesure des ambitions et des espoirs d'un nombre croissant de jeunes administrateurs civils).

(1) *Ibid.*, p. 65. Les pourcentages de non-titulaires est beaucoup plus forts, comme le montrent les chiffres déjà donnés, dans les petites communes.

(2) Le livre de poche, p. 278.

(3) Il n'est pas exclu que des échanges plus nombreux avec le secteur privé n'aboutiraient pas à diversifier (démocratiser ?) les origines sociales des hauts fonctionnaires.

Par contre, les problèmes sont totalement différents pour les « prolétaires » de la fonction publique qui n'ont qu'une « petite carrière » et ne sont souvent que des fonctionnaires « en pointillé », c'est-à-dire des auxiliaires. Surtout vis-à-vis de ces derniers, le pouvoir politique est amené à pratiquer un « double langage » (1). Les difficultés internes qui, au contraire de la haute fonction publique où elles ne sortent pas du cercle des initiés, ont ici des répercussions sur le public et doivent être résolues de façon spectaculaire. Les grèves de postiers, d'enseignants, d'agents des Caisses d'Allocations Familiales font, à des moments privilégiés de l'actualité sociale, de l'auxiliariat, un problème national. Des mesures générales de titularisation interviennent donc régulièrement : loi du 3 avril 1950, loi du 26 septembre 1951, décret du 26 juin 1965, décret du 8 avril 1976. « Mais les conditions ne sont ni uniformes, ni égalitaires, la résorption n'est jamais complète ni définitive et le contrôle annoncé des nouveaux recrutements n'est jamais suffisant » (2). « Le système oscille donc en permanence entre une aspiration à l'unité et à l'uniformité des statuts supposant une importante résorption de l'auxiliariat et une aspiration à la diversité et à la liberté de manœuvre. Les ajustements se font le plus souvent par crise quand les déséquilibres, les inégalités de situations créées par un accroissement trop grand de non-titulaires, deviennent insupportables » (3). Pour résoudre les conflits internes de la « petite fonction publique » posés par l'auxiliariat, à chaque crise perturbant le fonctionnement du service public, on promet d'y mettre fin sans trop d'illusion d'ailleurs, tant le phénomène est massif, profond et durable. Mais, pour bien le comprendre dans son ensemble, il ne faut pas oublier que ces catégories d'agents de la collectivité publique sont aussi, aux yeux d'une partie non négligeable du public, des bureaucrates avec tout ce que cela a de péjoratif par opposition aux technocrates qui, certes, inspirent la méfiance mais aussi la crainte, le respect, voire une certaine envie. Tablant sur le peu de considération dont jouissent ces « bureaucrates » (4) les pouvoirs publics n'hésitent pas à en faire des victimes et parfois aussi les bénéficiaires, là est toute l'habile ambiguïté, de sa politique de régulation du marché du travail et/ou de sa politique sociale (5). Ils peuvent ainsi légitimer socialement leur politique budgétaire (fonctionnement au moindre coût) ou, inversement, légitimer économiquement leur politique sociale à l'égard des auxiliaires. Le système a de la sorte acquis la stabilité nécessaire.

L'exemple des PTT illustre sans doute le mieux les contradictions au sein desquelles se débat la fonction publique. D'une part, les progrès de l'électronique créent une crise de l'emploi chez les constructeurs de commutateurs. La CGT prévoit 20 000 suppressions d'emplois d'ici 1983, la DATAR 15 000 seulement. Mais ces fermetures d'usines se produiront dans des régions qui sont déjà durement touchées par la crise : La Rochelle et la Savoie (CGE), Guingamp et Morlaix (AOIP), Brest (Ericsson), etc... Le libéralisme économique, prôné officielle-

(1) Selon l'expression de M. Raymond Cabaret, Secrétaire de l'Union des Fédérations CFDT des fonctionnaires et assimilés (UFFA - CFDT).

(2) Plantey A. : *Réformes dans la fonction publique*, op. cit., p. 35.

(3) Voisset M., op. cit., p. 71-72.

(4) Par exemple, le « travail idiot » des postiers dénoncé par le Secrétaire d'État des PTT lors de la longue grève de 1976...

(5) Exemple : l'opération « un emploi pour 20 000 jeunes » ou l'opération « vacataires BARRE » lancées à grand renfort de publicité.

ment et mis en pratique dans certains secteurs, devrait laisser les PTT insensibles aux difficultés de ses fournisseurs. Mais, d'autre part, constatant un accroissement probable des besoins en personnel dans l'administration des télécommunications au cours des prochaines années, Monsieur Bernard Grasset, Directeur du Cabinet de Monsieur Norbert Segard, Secrétaire d'État aux PTT, déclare : « Nous réserverons aux licenciés les emplois créés chez nous, car ce serait du gaspillage de se priver du savoir-faire d'ouvriers compétents » (1). Cette réponse appelle des remarques sur deux plans :

— pratiquement, il n'est pas évident que les créations de postes correspondent à la qualification des travailleurs licenciés (un câbleur d'autocommutateur n'est pas un agent commercial de la société d'économie mixte TRANSPAC) ou à leur lieu de résidence (les déséquilibres régionaux ne seront pas résolus) ;

— sur un plan plus théorique, il est évident que l'État rejette, à cette occasion, le mode de légitimation traditionnel de son recrutement. On ne donne pas, dans les concours, des points « en plus » aux licenciés de l'industrie téléphonique ! On crée volontairement une inégalité d'accès des citoyens au service public pour compenser des difficultés sociales dont l'État n'est même pas responsable (l'industrie téléphonique est privée). Mais cela suppose un autre mode de recrutement et sans doute avec des garanties différentes de celles offertes par le concours. Là encore, une politique d'embauche au service d'une politique nationale de l'emploi ne risque-t-elle pas d'aboutir à la création d'un nouveau contingent d'auxiliaire ?

c) La programmation des effectifs.

Nous avons déjà vu les problèmes créés par l'absence de gestion prévisionnelle des personnels (en prenant comme exemple les personnels informaticiens) mais nous n'avons pas essayé de voir dans quel cadre s'inscrivent les efforts actuels de rationalisation dans ce domaine.

1° *Les plus anciens modèles de prévision des effectifs* sont des modèles que l'on pourrait qualifier d'autonomes. Il y a en effet deux aspects dans un modèle :

— d'une part, il y a un modèle d'évolution de carrière du « stock » de l'année n de fonctionnaires déjà en place prenant en compte les avancements normaux et les départs en retraite, éventuellement aussi les détachements, mises en disponibilité, démission, congés, etc... Ce modèle est assez fiable dans la mesure où les différentes variables sont relativement bien maîtrisées, surtout pour les titulaires.

— d'autre part, il faut un modèle d'évolution des besoins en personnel en fonction d'hypothèses d'activité. La grande difficulté est la définition d'une relation entre niveau et type d'activité et puis quantité et qualification du personnel correspondant. De la différence entre le « stock » d'une année $n + x$ et les besoins au même moment, on déduit le flux de recrutement nécessaire. Le second terme de cette différence est fonction de divers choix politiques. Les besoins ne sont pas une donnée objective et autonome. Pour prendre

(1) Faujas Alain : Les PTT embaucheraient en priorité les licenciés de l'industrie téléphonique. *Le Monde*, 20 mars 1979.

un exemple, quels sont les besoins en matière de scolarisation dans 10 ans qu'il faut dès maintenant se préparer à satisfaire ? Cela dépend évidemment de données relatives à la natalité que l'on maîtrise relativement bien mais aussi de la politique de scolarisation (longue ou courte, technique ou générale, à fort ou faible taux d'encadrement, etc... ?). Les relations indicateurs-effectifs ne sont ni neutres, ni stables. Mais la plupart des modèles actuels évitent de poser ce type de question.

Plus concrètement, les administrations qui en font, construisent un tableau d'évolution des moyens en personnel, année par année et catégorie par catégorie en faisant tout d'abord l'hypothèse de la constance des besoins à satisfaire, en ne prenant en compte que la reconduction des mesures antérieures et l'évolution spontanée de la structure des personnels. Puis le tableau peut être complété avec diverses hypothèses d'évolution des besoins, plus ou moins normatives suivant le degré de prévision possible (1). Selon cette méthode, le ministère de l'Intérieur a élaboré le modèle « EPEE », et le ministère de la Défense, un modèle de simulation de l'évolution du cadre des officiers de l'armée de terre. Il semble que le modèle « GESPER » du ministère de l'Équipement n'aille pas non plus beaucoup plus loin pour l'instant (2). D'un maniement assez aisé et donnant un éclairage utile sur l'évolution des cadres, ces modèles présentent toutefois l'inconvénient de ne pas remettre en cause l'utilisation des moyens existants et d'être trop exclusivement orientés vers la politique de recrutement.

2° *Les modèles actuellement à l'étude de gestion prévisionnelle du personnel* s'orientent vers une association avec les techniques RCB (ce qui pose le problème de la définition des besoins au lieu de faire des extrapolations) et une participation directe des agents à la définition de la politique du personnel. Les problèmes de recrutement ne sont plus qu'un aspect accessoire, l'essentiel étant la mise en place progressive d'une direction par objectifs (DPO) en liaison avec la RCB. Ces aspects feront l'objet de développement plus important dans le chapitre consacré au contrôle.

Actuellement et compte tenu des changements de mentalité et de comportement qu'ils impliquent, du contenu idéologique sous-jacent, ces modèles n'en sont qu'à un stade expérimental, non opératoire. Notamment, ils ne peuvent servir de base de travail dans les négociations budgétaires, ce qui est la condition sine qua non de leur développement. Tout système de gestion prévisionnelle par service ou par catégorie de personnel pose un problème d'homogénéité des méthodes de prévision. Si les estimations n'obéissent pas à une méthodologie commune reconnue par les services du budget, elles ne peuvent guère servir de base de discussion incontestée. De plus, une analyse par secteur des besoins a nécessairement pour effet d'additionner, sans les hiérarchiser, les propriétés défi-

(1) Comme toute prévision, elle est tributaire aussi d'hypothèses relatives à l'évolution des technologies. Il semble que dans le secteur tertiaire, on n'ait pas encore mesuré et pris conscience de l'impact des mutations qui se préparent. (Cf. à ce sujet : Gobet Michel et Plas Jean-Pierre : La banque pourrait être la sidérurgie de demain. *Le Monde*, 20 février 1979).

(2) Projet de loi de finances pour 1977, Ministère de l'Équipement, présentation du budget sous forme de « budget de programmes » (Équipement et logement). Imprimerie Nationale, 1976, p. 181 à 183. Le ministère de l'Équipement (devenu ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie) serait actuellement le plus avancé dans les études tendant à dépasser ces premiers modèles.

nies par les responsables de chaque secteur. A défaut d'un outil de décision global, elle a un effet inflationniste certain. Les risques d'échec ou de déviation sont donc nombreux. Les services « dépensiers » risquent de détourner ces modèles de leur objectif officiel pour en faire de simples arguments en vue de la négociation budgétaire alors que la direction du Budget les rejettera, refusant de discuter sur des bases qu'elle maîtrise moins bien.

Le problème prend une dimension très spécifique à l'administration. Les modèles de gestion prévisionnelle du personnel existent aussi dans les grandes entreprises privées mais le découpage du groupe en filiales juridiquement autonomes (même si leur bénéfice est imposé au niveau du groupe !) permet de déconcentrer la fonction globale à optimiser et de la ramener à un niveau plus proche des différentes activités, sans compter qu'elle s'exprime en termes plus simples puisqu'il y a un indicateur global : le profit. On n'y rencontre jamais de service (même au niveau des plus grandes holdings) régnant sur un empire aussi vaste que celui couvert par la direction du Budget et avec une logique de rationnement aussi marquée.

A supposer que les différentes parties prenantes (direction du Budget, Parlement, services « dépensiers ») acceptent de jouer le jeu, des déviations beaucoup plus insidieuses peuvent se produire. La recherche d'une adéquation entre niveau d'activité et moyens (c'est-à-dire d'une fonction de production) risque de se retourner contre les fonctionnaires dont l'activité est la plus difficilement quantifiable (magistrats, chercheurs, etc...). Ne risque-t-on pas d'accentuer le déclassement dont ils souffrent trop souvent au sein de la société contemporaine et de faire preuve d'un excès de malthusianisme à leur égard, en en faisant des corps dont le taux de renouvellement deviendrait trop faible ? L'État ne doit pas s'en rendre le complice.

Mais le recrutement n'est pas le seul mode d'adéquation des moyens aux besoins. La fonction publique regroupe un nombre suffisant d'hommes pour que beaucoup d'ajustements puissent être internalisés, c'est-à-dire, dans le domaine qui nous intéresse, réalisés en déplaçant des agents d'un poste à un autre et surtout en créant, grâce à la formation, de nouvelles compétences.

§ 3. — LE COUPLE RECRUTEMENT-FORMATION.

Si, jusqu'à présent, nous avons surtout parlé de recrutement, il ne fallait pas pour autant perdre de vue le fait qu'il ne se conçoit pas indépendamment d'une politique de formation. Nous entendons par là, une politique de développement des capacités professionnelles, d'ajustement aux changements et même au-delà de ces objectifs purement techniques, d'adaptation des fonctionnaires à l'évolution culturelle, économique et sociale ⁽¹⁾. Dans son sens le plus large, la formation devient l'affaire de toute une vie et n'est plus liée au recrutement. Mais nous ne

⁽¹⁾ Les organisations syndicales sont très attachées à ce dernier point. Cf. à ce sujet : Cabaret Raymond et Panier Roger : *Guide de la fonction publique*. CFDT/Information, 1977, p. 86.

nous intéresserons ici qu'à la formation prise en charge par l'employeur conçue dans le cadre du développement d'une carrière, c'est-à-dire à la formation technique. Trois cas seront envisagés :

- la formation requise avant le recrutement ;
- la formation donnée aux fonctionnaires après leur recrutement ;
- et enfin, car il s'agit d'un cas un peu particulier, la mobilité en tant que méthode de formation.

a) La formation requise pour le recrutement.

Si l'on excepte les contractuels et auxiliaires, il s'agit essentiellement de la formation exigée pour pouvoir se présenter aux différents concours organisés par l'État.

Il est évidemment tentant de prendre modèle sur les fonctions publiques de système ouvert et de ne recruter que des spécialistes ayant déjà la formation technique correspondant à l'emploi à pourvoir. Cette solution, la moins coûteuses en apparence se heurte à trois types d'obstacles :

1. — Elle est incompatible avec le principe du recrutement en vue d'une carrière au service de l'État. La notion de carrière est indissociable du souci du service public et du sentiment d'être investi d'une mission d'intérêt général qui caractérise la Fonction Publique ⁽¹⁾. Or, on ne peut recruter pour toute une carrière que des généralistes capables de devenir des spécialistes mais aussi de reprendre des fonctions d'administration générale si l'intérêt du service l'exige. Nous avons déjà évoqué ce problème à propos des cadres informaticiens.

2. — Dans un pays comme la France où l'enseignement est, pour l'essentiel, public et gratuit ⁽²⁾, il n'est pas évident qu'une formation spécifique et technique préalable au concours soit la moins coûteuse. Elle obligerait les Universités, Instituts et autres établissements à préparer un grand nombre de candidats à ces concours et à financer ces enseignements, alors que seule une minorité sera reçue (en moyenne, un sur dix). Quant aux candidats malheureux, il est peu probable qu'ils aient la possibilité d'utiliser et de valoriser ailleurs la formation aux techniques administratives qu'ils auront pu acquérir, ce qui constitue un gaspillage tant pour eux que pour la collectivité. C'est pourquoi les établissements d'enseignement supérieur forment plutôt des généralistes que des fonctionnaires. Il n'existe pas, par exemple, d'études universitaires formant directement aux fonctions d'inspecteur du Trésor ou des Douanes.

3. — Enfin, s'il fallait que les candidats prennent le risque de faire plusieurs années d'études entièrement axées sur une formation aux techniques administratives suivies des aléas d'un concours, on aboutirait encore plus à un recrutement particulièrement élitiste dans la haute fonction publique. C'est ce que l'on reproche déjà beaucoup à l'ENA où les parisiens d'une part et les enfants des catégo-

⁽¹⁾ Ce sentiment peut d'ailleurs aussi bien entrer en conflit avec un certain corporatisme que le renforcer... et n'exclut pas le souci (légitime) d'intérêts personnels.

⁽²⁾ A la différence du système américain.

ries socio-professionnelles les plus élevées d'autre part sont sur-représentés, le poids de l'IEP de Paris dans le recrutement venant renforcer ce phénomène (1).

Coûteux pour les familles et pour la collectivité, le transfert sur le candidat de la formation du fonctionnaire n'est donc pas un système compatible avec l'objectif très spécifique à la fonction publique de démocratisation du recrutement. La plupart des concours administratifs (c'est également vrai en Grande-Bretagne) comportent donc essentiellement des épreuves d'intérêt général (2), n'obligeant pas le candidat à trop investir dans une formation trop spécialisée.

Mais même en ne mettant au programme des concours que des épreuves de culture générale nécessitant des connaissances qui puissent servir à plusieurs concours et servir également pour postuler un emploi dans le secteur privé, la situation actuelle du marché de l'emploi crée des problèmes. Licenciés et titulaires de maîtrise se présentent de plus en plus nombreux à des concours de catégorie B dont le niveau normal est le baccalauréat et même de catégorie C. Il en résulte une course à l'allongement des études, un afflux de surdiplômés dont on ne

(1) Les chiffres donnés par Bodiguel J. L., *op. cit.*, p. 209 pour les promotions 1963-69 le confirment.

Région parisienne : 21,6 énarques pour 1 000 000 d'habitants

Bassin parisien	: 8,7	"	"	"	"
Ouest	: 9,3	"	"	"	"
Sud-Ouest	: 9,2	"	"	"	"
Massif-Central	: 14,6	"	"	"	"
Sud-Est	: 9,5	"	"	"	"
Est	: 7	"	"	"	"
Nord	: 3,1	"	"	"	"
Moyenne	: 12,3	"	"	"	"

Catégorie socio-professionnelle	% de la population active en 1978	% d'ENA
Agriculteurs	12 %	5 %
Ouvriers et salariés agricoles	41 %	3 %
Employés	15 %	10 %
Cadres moyens	10 %	19 %
Patrons de l'industrie et du commerce	10 %	13 %
Cadres supérieurs et professions libérales	5 %	49 %

(2) A titre d'exemple, le concours externe des Instituts Régionaux d'Administration (dit « premier concours ») comporte les épreuves suivantes :

— épreuves écrites d'admissibilité :

- rédaction d'une note de synthèse à partir d'un dossier (aucune connaissance technique n'est exigée ici),
- au choix du candidat, une composition sur un sujet de droit public ou économie de l'entreprise ou géographie économique ou sciences économiques ou méthodes de gestion administrative ou gestion comptable,
- épreuves orales d'admission : 3 épreuves de 15 minutes :
 - questions administratives et de droit public,
 - questions économiques et financiers,
 - conversation à partir d'un texte d'actualité ou d'un document de caractère administratif, juridique, social, économique et financier.

Mais il mérite également d'être souligné, et c'est une des contradictions du système, que cette formation générale s'acquiert plus facilement dans un milieu socio-culturel déjà privilégié.

pourra satisfaire les ambitions professionnelles. Il existe bien des bourses pour financer cette formation plus longue mais elles sont peu nombreuses et de faible montant. Ne serait-il pas préférable d'imaginer une formation alternée (stages/études générales) pour les futurs candidats aux concours ?

Les stages offerts par les grandes entreprises aux étudiants (notamment les stages intégrés, en cours d'année scolaire, pour les grandes écoles) sont un moyen de présélectionner leurs futurs cadres. L'administration pourrait utiliser une formule analogue (moins unilatérale que la bourse d'étude) pour s'assurer tant des compétences que du désir des candidats de faire carrière dans la fonction publique. Ce système pourrait s'inspirer du système allemand dont nous avons déjà parlé ⁽¹⁾.

b) La formation après le recrutement.

Deux cas bien distincts peuvent se présenter : la formation du candidat qui vient de réussir un concours et celle de l'agent de l'État ayant déjà occupé un emploi au sein de l'administration.

1° La formation « première » du fonctionnaire (adaptation).

Ayant reçu une formation générale et réussi à un concours, la plupart des fonctionnaires de catégorie A entrent dans une école où on les préparera plus directement à leur emploi. Certaines ont une vocation interministérielle (ENA, IRA), d'autres un caractère plus technique (École des Impôts, du Trésor, des Douanes, de la Magistrature, des Inspecteurs du Travail, Écoles Normales, etc...). Pratiquement toutes prévoient un enseignement alterné : cours et stages doivent se compléter et déboucher parfois sur un mémoire ou une étude réalisée souvent collectivement (séminaires ENA). La durée totale de cette formation est généralement de deux ans.

A titre d'exemple, le ministère de l'Environnement finance trois écoles techniques (ou écoles d'application) :

- École nationale des Ponts-et-Chaussées : 450 élèves en 1977.
- École nationale des Travaux Publics de l'État : 580 élèves.
- École nationale des Techniciens de l'Équipement : 420 élèves ⁽²⁾.

En 1979, le Ministère du Budget en gèrait cinq :

- École nationale des Services du Trésor : 375 élèves en 1975.
- École nationale des Impôts et École nationale du Cadastre : 2 460 élèves.
- École des Douanes : 1 174 élèves.
- École de la Concurrence et de la Consommation : 272 élèves.
- École nationale de la Statistique et de l'Administration Économique : 332 élèves.

Ces cinq écoles représentent un total de 220 660 semaines-élèves ⁽³⁾.

Pendant leur scolarité, les élèves ont la qualité de fonctionnaires stagiaires et sont rémunérés, ce qui est particulièrement favorable à ceux qui doivent rapide-

⁽¹⁾ Cf. *supra*, p. 201 et 202.

⁽²⁾ Source : Budget de programme pour 1977.

⁽³⁾ Source : Budget de programme pour 1979.

ment gagner leur vie. En revanche, les élèves doivent signer un engagement de servir l'État plusieurs années (souvent 10 ans).

Du fait de son importance et de la diversité de ses tâches, l'administration a su se doter de tout un système éducatif interne assez remarquable. Le principe n'est pas propre à l'administration, certains grands groupes privés ont également créé des écoles, essentiellement pour leurs jeunes cadres. En particulier les constructeurs d'ordinateurs ont longtemps embauché de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, sans connaissances informatiques (donc recrutés sur épreuves de culture générale et sur tests) et les ont formés pendant 1 an. Ils ont ainsi pris en charge la diffusion d'une discipline que l'Université aussi bien que les écoles avaient négligée (1). Lorsque dans un secteur les entreprises sont plus nombreuses et l'organisation professionnelle (syndicat patronal) suffisamment puissante, les écoles sont créées au niveau de la profession et non plus d'une entreprise. On peut citer à titre d'exemple l'École Nationale des Assurances ou le Centre d'Études Supérieures de la Banque. Les points de similitude entre ces écoles et celles de l'administration ne manquent pas. Mais d'une manière générale les écoles créées par et pour les entreprises privées ne véhiculent pas avec la même vigueur une idéologie égalitariste et « méritocratique » dont on retrouve les traces jusque dans le détail des règles de fonctionnement des écoles de l'État (garanties d'indépendance des jurys, classement, etc...). Enfin, la formation « première » qui est généralement de 2 ans dans la haute fonction publique n'est que d'un an dans le secteur privé (2).

2° La formation continue dans la fonction publique (préparation et perfectionnement).

Contrairement à une idée répandue, la fonction publique consacre une masse considérable de moyens à la formation continue et n'est pas en reste par rapport aux grandes entreprises privées (qui sont pratiquement toutes au-dessus du minimum légal), comme le montrent les chiffres suivants (3). En 1975, l'État a dépensé 4,4 milliards de francs à la formation de ses agents, en y incluant la rémunération de ses stagiaires (ce que font aussi les entreprises privées dans leur bilan social), soit plus de 4,5 % de la masse salariale. Le nombre des bénéficiaires a dépassé les 700 000 personnes dont un effectif croissant d'agents des catégories B, C et D, en dépit d'une prédominance de la catégorie A. « En 1973, on a évalué à près de 3 % de l'effectif budgétaire civil de la fonction publique la totalisation du temps consacré par les fonctionnaires à la formation professionnelle. » (4).

Le ministère de l'Équipement (5) fournit un bon exemple de cet effort. Le

(1) A l'issue de cette formation, beaucoup quittaient d'ailleurs l'entreprise pour exercer leurs nouveaux talents dans une autre entreprise dont ils faisaient un client du constructeur. La formation avait alors pour objectif aussi bien de former des cadres que de futurs clients ; une politique qu'I.B.M. a pratiquée avec beaucoup de succès. Traduite dans la Fonction publique, cette « opération commerciale » consiste à former dans les écoles des étrangers (exemple : 65 étrangers sur 450 élèves à l'École Nationale des Ponts-et-Chaussées, en 1977).

(2) Cf. par exemple : Fédération française des syndicats de banques. CFDT : Convention Collective du Travail, 1^{er} juin 1978, p. 14.

(3) Source : Plantey A., *Réformes dans la fonction publique*, op. cit., p. 73.

(4) Ibid.

(5) Rebaptisé ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

projet de loi de finance pour 1977 prévoyait un effectif total de 87 452 agents. Outre le financement de ses trois écoles, ce ministère a financé 87 000 journées stagiaires, assuré une préparation orale aux examens et concours pour 12 600 élèves et une préparation par correspondance pour 8 690 (1). Le ministère du Budget, pour un effectif en 1979 de 169 145 agents (selon le projet de loi de finances pour 1979), finançait 5 écoles, organisait une préparation orale à des concours pour 23 560 agents et une préparation par correspondance pour 30 925 agents. Les enseignements de perfectionnement ont touché 54 980 agents auxquels il faut ajouter 5 240 agents ayant suivi un enseignement de perfectionnement par correspondance (2). Il ne faut bien sûr pas additionner tous ces nombres d'agents car certains agents ont suivi plusieurs formations au cours de la même année. Par ailleurs, il y a des enseignements très brefs (1 ou quelques jours) alors que d'autres durent plusieurs semaines. Néanmoins, ces chiffres sont suffisamment éloquents quant à l'effort fait par ces deux ministères en matière de formation sans qu'il s'agisse de cas isolés. Il convient d'en étudier séparément les deux aspects : la préparation aux concours internes et le simple perfectionnement.

α) La préparation aux concours internes.

L'importance du concours interne dans la politique de promotion du personnel est une des caractéristiques de la fonction publique et du secteur public (SNCF, EDF, etc...) que l'on retrouve dans certaines activités de service fortement concentrées (banque, assurance) mais beaucoup moins, voire pas du tout, dans l'industrie. L'idéologie dominante dans les deux groupes d'organisations n'est pas la même.

Dans l'industrie, l'idéologie officielle (même si, dans les faits, elle est souvent démentie par l'existence d'ententes) reste celle du libéralisme économique. La concurrence, en éliminant les moins performants, sert l'intérêt général. Ce qui est vrai au niveau de l'entreprise l'est aussi au niveau des individus. La concurrence interpersonnelle remplace (surtout au niveau des cadres) les garanties et les droits acquis que donnent la réussite à un concours interne (ou externe). Bien sûr, ce libéralisme « sauvage » est tempéré par des conventions collectives et par le prestige que peuvent conférer certains titres. Néanmoins, il reste le système de référence.

Par contre, dans le secteur public, l'idéologie dominante n'est pas fondée sur les vertus de la concurrence mais sur la nécessité, la permanence et la qualité du service public. Les rivalités qui peuvent opposer des services publics (exemple : la SNCF et Air Inter) n'ont pas pour objet l'élimination de l'adversaire mais simplement la défense d'un certain champ d'activité. Aussi surprenant que cela puisse paraître de prime abord, banques et assurances fonctionnent essentiellement selon la même logique. Ces deux secteurs exercent, par délégation, un certain nombre d'activités de maintien de l'ordre (au sens général) qui normalement incombent à l'État. Les banques participent à la gestion de l'ensemble du système monétaire sous le contrôle de la Banque de France, du Conseil National du Crédit et de la Commission de Contrôle des Banques. Elles assurent la sécurité des transactions grâce au développement de la monnaie scripturale et exercent des

(1) Source : Budget de programme pour 1977, p. 190.

(2) Source : Budget de programme pour 1979, p. 58.

fonctions de « police économique » : dénonciation des incidents de paiement qui sont centralisés par la Banque de France, communication d'informations au fisc, contrôle des changes, etc... Ajoutons à cela que les trois plus grandes banques sont nationalisées (BNP, Crédit Lyonnais et Société Générale) et que de nombreux établissements financiers appartiennent au secteur public ou semi-public (Caisse des Dépôts, Crédit Foncier, CDE, CNME, etc...). Sauf pour de toutes petites banques locales, il n'y a pas à proprement parler de concurrence. L'objectif premier de la BNP, par exemple, n'est pas d'absorber ou d'éliminer le Crédit Lyonnais ou la Banque de Paris et des Pays-Bas mais simplement de produire une marge bancaire suffisante pour couvrir sans trop de difficultés les charges de l'ensemble de sa structure. De la même façon, on peut soutenir en caricaturant un peu que le premier objectif d'un ministère est d'obtenir un budget suffisamment généreux pour fonctionner sans trop de contraintes, les programmes n'étant là que pour justifier la demande de crédits (1). Les compagnies d'assurances, dont les plus grandes sont nationalisées, complètent la « police économique » exercée par le système bancaire par un système de prévention. Il s'agit, chaque fois que cela est possible de donner aux agents économiques les moyens de faire face à leur responsabilité civile (assurance accidents) ou à leurs engagements financiers (assurance-vie contractée obligatoirement à l'occasion de certains emprunts). Les aspects « sécurité » dominent très largement les problèmes de « compétitivité » dans les activités que nous venons de décrire. En schématisant, on peut dire que l'État assure la sécurité des personnes, les banques la sécurité des transactions et les assurances la sécurité des patrimoines. Ces trois activités ont pour rôle de collectiviser la sécurité (2).

Eu égard au mode de gestion des personnels, nous pensons que cette caractéristique commune prime sur la distinction entre secteur marchand/secteur non marchand. Notamment, le couple promotion-formation y laisse une très large place aux concours internes qui offrent aux personnels la sécurité dont ils ont besoin pour produire à leur tour certaines formes de sécurité. Ajoutons aussi que ces activités consistent pour une part importante à créer ou à faire appliquer des textes réglementaires et qu'elles développent chez leurs agents un goût pour le droit écrit qui s'accommode particulièrement bien d'un système de promotion par concours. Quand il n'y a pas de concours interne (cas des banques petites et moyennes) il y a promotion et augmentation de salaire (bonification de points) lorsqu'un agent passe avec succès certains examens professionnels (3). Les chiffres que nous avons cités, notamment pour le ministère du Budget, montrent que la préparation à ces concours absorbe la moitié de l'effort de formation continue. Pour l'ensemble de la fonction publique, 25 % des fonds destinés à la formation continue servent à assurer la préparation aux concours administratifs internes, et non à une véritable formation d'ensemble dans l'emploi (4). Une enquête effectuée par la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique

(1) C'est la même idée d'internalisation des objectifs qu'exprimait déjà Balzac en écrivant dans « Les employés » : « Il avait respecté la machine qui fonctionnait alors, qui fonctionnera longtemps, car tout le monde sera toujours effrayé à l'idée de la refaire » (Ed. A. Houssiaux, p. 141).

(2) Elles prennent le relai d'une solidarité familiale qui fait plus facilement défaut.

(3) Cf. à ce sujet le tableau des bénéficiaires de points in : Fédération française des syndicats de banque CFDT, *op. cit.*, p. 42 et 43.

(4) Plantey A., *Réformes dans la fonction publique, op. cit.*, p. 78.

auprès des ministères en 1974-1975 montre qu'en 1973, plus du tiers des bénéficiaires des actions de formations (il s'agissait d'ailleurs des formations les plus longues) préparaient un concours interne. Quelque soit le chiffre exact, il n'en demeure pas moins très élevé.

Si ce système de promotion offre tous les avantages, que nous avons déjà analysés, du concours et constitue un excellent stimulant, il n'en comporte pas moins de sérieux inconvénients. Le plus important résulte du caractère trop académique des épreuves qui ne pousse pas les candidats à acquérir une véritable qualification professionnelle. On les oblige trop à faire tardivement les études qu'ils n'ont pas pu faire étant jeunes. Les concours internes ne remplissent donc pas aussi bien qu'on pourrait le souhaiter leur mission de promotion sociale. Les candidats au « concours fonctionnaire » de l'ENA sont certes issus de catégories socio-professionnelle moins élevées que ceux du « concours étudiant ». Mais ils y effectuent en moyenne une scolarité moins brillante et bien peu accèdent aux grands corps. Le cycle d'études de l'ENA ne leur laisse guère la possibilité de valoriser leur expérience professionnelle. De même, le concours interne des IRA (dit « second concours ») fait peu de cas de l'expérience antérieure et des capacités de gestionnaire des candidats (1). Il faudrait organiser des épreuves plus pratiques avec une grande possibilité de choix pour tenir compte de la diversité des expériences. L'oral pourrait comporter un entretien consacré à l'expérience professionnelle du candidat (2) et/ou à la soutenance d'un dossier dans lequel le candidat aurait décrit ses expériences de gestion. On pourrait ainsi faire du concours interne un moyen de faire évoluer la fonction publique et pas seulement de classer des individus.

β) *Le perfectionnement.*

Ce type de formation se rapproche le plus du régime de droit commun des salariés sans être toutefois aussi favorable. Les droits des fonctionnaires et auxiliaires sont moindres et il n'y a pas de contrôle syndical sur les programmes de formation tel que cela existe dans le secteur privé par le biais de l'avis du comité d'entreprise (3).

(1) A titre d'illustration, les épreuves écrites d'admissibilité sont les suivantes (les épreuves orales d'admission étant les mêmes que pour le concours étudiant) :

1. Résumé en un nombre maximal de mots d'un ou plusieurs documents.
2. Au choix du candidat :
 - composition sur un sujet portant sur les institutions politiques et administratives de la France ou sur les questions économiques, sociales et financières ;
 - rédaction à l'aide des éléments d'un dossier d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités de composition ;
 - rédaction à l'aide des éléments d'un dossier comportant des données numériques, d'un rapport tirant les enseignements de séries statistiques et faisant appel à l'esprit d'analyse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités de composition.

(2) Cela se pratique pour l'entrée au CPA (Centre de Perfectionnement aux Affaires) qui est un établissement de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris destiné à la formation à la gestion de cadres supérieurs du privé.

(3) Cf. à ce sujet pour le secteur privé : Francis Lefèbvre, *Mémento pratique social*. Éditions F. Lefèbvre, 1975, § 1656, 1657 et 1686. Pour le secteur public, cf. : Cabaret R. et Panier R., *op. cit.*, p. 85 à 90.

Le perfectionnement peut être organisé sous un grand nombre de formes différentes : enseignements organisés ponctuellement par une administration avec son propre personnel, appel à des organismes extérieurs privés, à l'Université ou à des centres de formation spécifiques à l'administration et ayant une existence permanente.

De tels centres existent aussi à l'étranger : « Civil Service College » en Grande-Bretagne et « Bundesakademie für öffentliche Verwaltung » en République Fédérale Allemande.

Si l'on prend l'exemple de la formation supérieure à la gestion, il existe en France plusieurs organismes :

- au ministère des Finances, la direction de la Prévision a formé plus de 6 000 cadres A en moins de 10 ans (fin 1976) aux techniques de la RCB. Un comité de liaison interministériel (COLIFOR) assure les coordinations des enseignements venus se greffer sur la RCB (budgets et comptabilité de programme, comptabilité analytique, etc...) dans l'ensemble des ministères ;

- deux centres supérieurs ont de plus été créés depuis 1970 sous forme d'associations régies par la loi de 1901 : le Centre d'Études Supérieures du Management Public (CESMAP) fondé par les PTT mais ayant une vocation interministérielle et le Centre de Formation Supérieure du Management (CFSM) créé à l'initiative de plusieurs grandes écoles (X, ENA, Centrale, ENSPTT, Télécoms, Ponts, INA, etc...) (1) ;

- enfin, dans les anciens locaux de l'École Polytechnique à Paris, vient d'être créé l'Institut Auguste Comte, centre de recherche et de formation à la gestion pour les ingénieurs des corps de l'État.

L'exemple de la formation supérieure à la gestion montre que les actions de perfectionnement et les organismes chargés de leur mise en œuvre sont en nombre dans la fonction publique. Les seuls reproches que l'on peut leur adresser sont :

- une insuffisante politique de concertation avec les organisations syndicales qui, nous l'avons déjà souligné, place dans ce domaine, la fonction publique en deçà du régime de droit commun et fait de l'État un employeur particulièrement (et inutilement ?) autoritaire ;

- une insuffisante coordination de ces différentes actions et une trop rare collaboration entre les organismes de formation. Le rôle important de coordonnateur pourrait être confié à la direction générale de la Fonction publique ;

- l'insuffisance de la politique de relations publiques menée par ces organismes dont la qualité n'est pas en cause. Leur existence même est peu connue, leurs publications sont trop confidentielles, leur réputation ne dépasse pas un étroit cercle d'initiés.

En fait, ces trois griefs tiennent au goût du secret si caractéristique de la fonction publique française et aux difficultés et réticences qu'elle a à expliquer au public son mode de fonctionnement interne. Or la conversion de l'administration aux méthodes modernes de gestion ne se fera pas sans qu'on leur donne un cer-

(1) On notera au passage que ces établissements utilisent le terme de « management » dans leur dénomination plutôt que « gestion » ou « gestionnaire ». Ce choix n'est certainement pas le fruit du hasard mais témoigne de l'importance de la valeur symbolique qui s'attache à ce terme.

tain prestige qui valoriserait les fonctionnaires chargés de leur mise en œuvre tant vis-à-vis de leurs collègues qu'aux yeux du public. Il faudrait pour cela regrouper les différents organismes chargés d'assurer la formation supérieure à la gestion sous une direction unique (un peu à la manière du CESA qui regroupe HEC, l'ISA et la CFC, du groupe ESSEC ou du CPM qui regroupe, l'ESCP, l'EAP, le CPA, etc... (1)), qui serait chargée d'assurer une politique de relation avec l'extérieur, donnerait au public une preuve du dynamisme de l'État dans ce domaine et permettrait de mieux nourrir un courant de réflexion sur les spécificités du management public. L'existence de ces organismes témoigne du souci de l'administration de légitimer sa gestion (dans la mesure où la gestion moderne a une valeur légitimante) mais leur coordination au sein d'une structure de groupe lui permettrait d'aller au-delà et de gérer sa légitimité.

γ) La formation par l'expérience : la mobilité.

La valeur formatrice d'une certaine mobilité est bien connue du secteur privé. Dans les grandes entreprises, dès l'embauche, les cadres sont invités pendant plusieurs mois à faire une sorte de « parcours du combattant » en allant en qualité d'observateur dans un grand nombre de services. Plus tard, il est rare que l'on fasse une carrière en occupant la même fonction. On passe couramment des services comptables à la trésorerie, à l'audit, au contrôle de gestion, à la comptabilité analytique, etc... Dans les groupes importants, la rotation se fait aussi en passant d'une filiale à une autre afin de les connaître avant de prendre la direction d'un département. Lorsqu'il s'agit de filiales de multinationales américaines, les plus hauts cadres ont nécessairement effectué un séjour de 6 mois ou 1 an à la maison mère aux États-Unis avant de prendre leurs fonctions.

Les avantages de la mobilité ont été perçus par l'administration qui l'a rendue obligatoire pour certaines catégories de personnels. Nous verrons ensuite dans quelles conditions pourrait être organisée une mobilité facultative et enfin, le problème des échanges administration-secteur privé. Avant de passer en revue ces trois points il est utile de souligner qu'en permettant aux agents de briser la monotonie de leur carrière, voire de changer de métier, la mobilité est autant un moyen de promotion sociale qu'un pas important vers une amélioration des conditions de travail. La souplesse qu'elle apporte responsabilise chacun quant au déroulement de sa vie professionnelle et permet de corriger, tout comme la formation, un mauvais départ dû à des études abrégées.

i) La mobilité obligatoire.

Réglémentée par un décret du 26 novembre 1964, puis un décret du 30 juin 1972, elle s'applique aux fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'ENA et aux administrateurs des postes et télécommunications. « La période de mobilité se place après quatre années minimum d'exercice des fonctions dans un premier poste ; elle dure deux ans, sauf prolongation. » (2). Les emplois de chef de ser-

(1) Le CESA et le CPM avec leurs différentes écoles sont les deux organismes d'enseignement supérieur de la gestion de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris qui est un établissement public. L'ESSEC est une école privée.

(2) Plantey A., *Réformes dans la fonction publique*, op. cit., p. 97.

vice, directeur adjoint et sous-directeur sont réservés aux membres des corps recrutés par la voie de l'ENA et ayant satisfait à leur obligation de mobilité. Il n'y a donc qu'une sanction positive à cette obligation. En règle générale le système institué par ce décret est jugé satisfaisant et une sorte d'unanimité se fait autour de la formule suivante : « Mobilité = compétence supérieure = plus grande possibilité d'obtenir des fonctions de responsabilité » (1). Les modalités sont cependant perfectibles pour répondre à trois types de critiques :

1) La mobilité n'est pas, actuellement, suffisamment orientée dans le sens d'une formation utile à l'administration. De même qu'un enseignement est organisé (on ne laisse pas la liberté aux étudiants de suivre n'importe quel enseignement dans n'importe quel ordre), la mobilité doit être conçue comme un processus d'apprentissage et non une évasion d'inspiration purement individualiste. Tous les échanges d'expériences sont bons mais certains sont certainement meilleurs (plus urgents ou plus utiles) que d'autres et il faudrait que l'administration ait une attitude plus directive dans ce domaine.

2) Afin d'atténuer la coupure entre la Province et Paris qui reste le symbole de la structure centralisée du pouvoir étatique et forme un obstacle important à la mise en œuvre de méthodes modernes de gestion, il faudrait orienter la mobilité autant que faire se peut vers les services extérieurs régionaux et départementaux des ministères et tout particulièrement des ministères sociaux. Cela entraînerait bien sûr des coûts de déplacement supplémentaires.

3) Enfin, il ne semble pas que, dans l'état actuel des choses, la mobilité offre réellement une seconde chance à ceux qui, faute d'un bon classement, n'ont pu avoir un emploi correspondant à leur vocation. « Ce sont les corps ou les ministères les plus puissants qui ont les mobilités les plus intéressantes, c'est-à-dire celles qui permettent d'accéder au pouvoir administratif (les services du Premier Ministre), financier (le ministère des Finances) ou économique (les entreprises). (...) une mobilité neutre (ou mieux, susceptible de compenser des inégalités) ne peut se concevoir que dans une administration homogène, sinon elle ne peut que renforcer les forts et affaiblir les faibles. » (2).

La mobilité obligatoire n'a pu mettre en échec les nombreux cloisonnements dont souffre la fonction publique.

ii) *La mobilité facultative.*

Deux cas sont à distinguer : la mobilité géographique et la mobilité fonctionnelle.

1) La mobilité géographique est exclue pour les fonctionnaires d'un certain nombre de corps. Actuellement, et cela nous semble regrettable, les administrateurs civils exercent quasi-nécessairement leurs fonctions à Paris. Il en est de même pour les attachés d'administrations centrales issus des IRA. Par contre, d'autres catégories de fonctionnaires de certaines administrations (PTT, Finances, Police, Équipement, Éducation) sont excessivement instables au point que l'on aboutit à une mobilité géographique perpétuelle. Par suite d'une proportion

(1) Bodiguel J. L., *op. cit.*, p. 157.

(2) Bodiguel J. L., *op. cit.*, p. 178.

particulièrement élevée d'agents originaires du Midi ou de l'Ouest de la France, nombre d'entre eux ont reçu une première affectation en région parisienne, dans le Nord ou l'Est et n'ont cessé d'obtenir leur mutation. M. Norbert Segard, Secrétaire d'État aux PTT déclare à ce propos : « A l'heure actuelle, *plus d'un tiers* (de nos agents) est composé de déracinés. Il faudrait donc rapprocher le plus possible les centres de tri des zones de recrutement » (1). Avoir un premier poste qui soit un purgatoire n'est guère motivant... mais l'évolution récente du marché de l'emploi pourrait malheureusement modifier les données du problème.

2) Le point le plus important est celui de la mobilité fonctionnelle. Elle est hautement souhaitable dans la mesure où elle brise les routines et évite la constitution de chasses gardées mais elle est difficile à pratiquer lorsqu'elle est facultative... Elle se heurte notamment aux cloisonnements internes de la fonction publique qui comprend plus de 800 corps et 3 000 grades ! Or chaque corps a des attributions définies dans les statuts particuliers. La mobilité serait plus grande si l'on fusionnait certains corps (ce qui étendrait leur domaine de compétence) d'autant plus qu'il existe des corps à très faible effectif qui compliquent inutilement la gestion. Malheureusement, le coût de l'opération est immédiat (il faut aligner tous les statuts des corps fusionnés sur le statut le plus favorable et même sur les dispositions les plus favorables de chacun d'entre eux) alors que ses avantages ne se font sentir qu'à terme. C'est donc le type même d'opération dont on reconnaît l'urgente nécessité... mais que l'on promet de réaliser en des temps meilleurs ! En réalité, le décroisement de la fonction publique se fait par voie de détachement (2), opéré à la demande du fonctionnaire et qui ne peut se faire sans son accord. Mais la procédure rencontre deux limites :

— le fonctionnaire détaché doit être titulaire dans son cadre d'origine. A défaut, il s'agit d'une mutation qui n'offre pas la garantie de réversibilité de l'opération. Les titulaires peuvent en effet demander à être réintégrés dans leur corps d'origine ;

— « pour être régulièrement détaché dans un autre cadre, le fonctionnaire doit remplir les conditions requises pour être nommé par voie de recrutement direct sauf si le statut particulier applicable à l'emploi à pourvoir prévoit des dérogations. (...) En l'absence de telles dispositions réglementaires, le détachement ne dispense pas de passer le concours de recrutement normal du corps » (3).

Comme on le voit, ces deux limites ne touchent pas les hauts fonctionnaires qui ont ainsi, tout en conservant les avantages et leur statut, la possibilité d'exercer des fonctions de gestion dans de nombreuses entreprises publiques, sociétés d'économie mixte ou organismes privés qui gèrent des services publics (organismes de sécurité sociale, associations d'utilité publique, caisses d'épargne, etc...). Mais pour satisfaire aux impératifs d'une gestion moderne, les règles du détachement devraient évoluer dans le sens suivant :

— faciliter la mobilité (voir l'organiser) pour les fonctionnaires qui ne font pas partie des grands corps de l'État (4) ;

(1) Schwartz Guy et Fredet Jean-Gabriel, Il n'y aura pas de problème d'emploi dans le téléphone, *Le Matin*, 11 mai 1979.

(2) Cf. à ce sujet : Plantey A., *Traité pratique de la fonction publique*, op. cit., § 905 à 987.

(3) *Ibid.*, § 923 et 924.

(4) Cf. *supra*, p. 228.

— en faire un mouvement d'aller et retour de sorte que les fonctionnaires puissent faire profiter leur administration d'origine de leur expérience et non, comme c'est le cas aujourd'hui, une hémorragie dont la fonction publique fait les frais.

Ces deux propositions posent en fait le problème des échanges entre le secteur privé et le secteur public.

3° *Les échanges entre le secteur public et le secteur privé.*

Le mouvement des fonctionnaires vers le secteur privé, si l'on met à part le cas des entreprises publiques ou d'économie mixte, était vu avec défaveur en 1946 ; mais il a été facilité quand il se fait par voie de détachement par la loi du 3 avril 1955 et le décret du 14 février 1959. « Il n'est cependant possible aujourd'hui que pour y effectuer les travaux nécessités par l'exécution du programme de recherche d'intérêt national défini par le comité interministériel de la recherche scientifique, ou exceptionnellement pour y exercer d'autres fonctions. » (1) La formation aux méthodes modernes de gestion mériterait de figurer dans les cas particuliers afin de bénéficier de facilités. Si le détachement est refusé, le fonctionnaire titulaire peut alors demander sa mise en disponibilité. Elle peut être accordée à l'agent « qui veut exercer une activité relevant de sa compétence dans une entreprise publique ou privée à condition qu'il ait accompli 10 ans de services effectifs, que la mise en disponibilité soit compatible avec les nécessités du service, que l'activité présente un intérêt public et que l'intéressé n'ait pas eu au cours des 5 dernières années à exercer un contrôle sur l'entreprise » (2). Mais cette solution n'est pas très avantageuse car le fonctionnaire perd pendant ce temps ses droits à l'avancement et à la pension de retraite. Elle demeure donc limitée et bénéficie essentiellement aux membres des grands corps (3).

En sens inverse, le mouvement des cadres du secteur privé vers l'administration reste très exceptionnel en raison du mode de recrutement dans la fonction publique (les concours sont un obstacle psychologique dissuasif pour un cadre ayant plusieurs années d'expérience professionnelle sans compter les limites d'âge !) et des problèmes de retraite que nous avons déjà évoqués (4). Les trois seuls cas de figurer restent :

1) l'appel à des contractuels ; mais cette situation est peu attrayante pour des cadres administratifs du secteur privé et convient plutôt à des missions d'étude et de recherche (exception faite des informaticiens en l'état actuel des choses) ;

2) la nomination de personnalités à des emplois supérieurs laissés à disposition du gouvernement (article 3, § 3 du statut général de la fonction publique) mais il s'agit là d'un apport marginal ;

3) enfin, une loi du 7 juillet 1977 (prise dans le cadre des mesures de lutte contre le chômage) autorise les cadres salariés (au sens des conventions collectives applicables) âgés de moins de 50 ans à se porter candidats aux concours de recru-

(1) Plantey A., *Traité pratique de la fonction publique*, op. cit., § 937.

(2) *Ibid.*, § 1006.

(3) Cf. *supra*, p. 206.

(4) Cf. *supra*, p. 208.

tement des corps et emplois de catégories A et B ou assimilées lorsqu'ils sont privés d'emploi pour cause économique. S'ils ont été cadres pendant 5 ans au moins, ils sont dispensés des conditions de diplôme. « Pour déterminer l'ancienneté dans le service public, il sera au moins partiellement tenu compte des années accomplies dans les emplois d'encadrement du secteur privé. » (1) Nous doutons que cette mesure de circonstance qui ne lève pas l'obstacle d'un concours comportant des épreuves peu adaptées à ce type de public et qui ne fera peut-être pas l'objet d'une publicité suffisante, puisse être suivie de beaucoup d'effets.

Nombre d'obstacles législatifs ou réglementaires qui s'opposent aux échanges entre le secteur public et le secteur privé doivent donc être supprimés. Mais en le faisant uniquement par engouement (le « turn-over » bien qu'il soit à la mode n'est pas une fin en soi) on risque d'importer « sauvagement » dans l'administration les méthodes de gestion du secteur privé, ce qui y provoquerait une crise d'identité. La légitimité du secteur public réside précisément dans le fait qu'il fonctionne selon une logique différente de celle du marché ou de la satisfaction des besoins en fonction de la solvabilité des demandeurs. S'il perd cette légitimité, il perd sa raison d'être.

Pour la préserver, tous les mouvements de cadres ayant des responsabilités de gestion (ce qui exclut les ingénieurs ayant des fonctions purement techniques) se faisant dans le sens secteur privé-secteur public devraient transiter par une sorte de « sas » ou de « bassin de décantation » sans que ce terme soit péjoratif, qui pourrait prendre la forme d'une stage de réflexion et de recherche de 3 à 6 mois au cours duquel l'expérience d'entreprise privée des stagiaires serait exploitée et repensée. Il faut en effet passer d'un ensemble de recettes et d'observations à des concepts, puis voir dans quelle mesure et avec quelles précautions ils sont compatibles avec la mission de service public et, par conséquent, transposables.

CONCLUSION

A travers cette première section consacrée au recrutement et à la formation, nous avons vu que l'État omniprésent, l'État-grande-organisation, avait dans ce domaine une mission sociale à remplir : régulation du marché de l'emploi et promotion sociale. Les grandes entreprises aussi ont des contraintes dans ce domaine mais leur rôle est plutôt de ne pas perturber. On n'exige pas d'elles une attitude active en la matière mais on leur interdit de licencier massivement (2) ou on les oblige à recruter à un certain niveau de salaire et de responsabilité ceux qui possèdent des diplômes (3). Dans le domaine du recrutement et de la formation, l'État et les grandes entreprises ont en commun le fait qu'ils doivent prendre en compte l'impact de leur action sur l'environnement économique, social et parfois peut être aussi politique (4). Mais par contre, il est important de souligner que

(1) Plantey A., *Réformes dans la fonction publique*, op. cit., p. 62.

(2) Il faut pour cela l'autorisation de l'Inspection du Travail.

(3) Les conventions collectives prévoient une grille.

(4) On ne licencie pas la veille d'élections importantes...

dans le cas présent, la gestion du système de légitimité de l'État ne permet que le recrutement par concours avec les cloisonnements qu'il entraîne alors que la gestion moderne exige une plus grande souplesse. C'est l'un des domaines où le conflit de deux systèmes oblige le secteur public (et aussi dans une moindre mesure le secteur privé qui s'en rapproche le plus) à se mouvoir dans les compromis et à pratiquer un double langage.

Section 2. — RÉMUNÉRATIONS

« Ce détail n'a d'autre mérite que sa scrupuleuse exactitude. »

Courteline.

INTRODUCTION

Même si l'on ne peut isoler la politique salariale de l'État de l'ensemble de sa politique du personnel, elle est un élément important du débat sur la légitimité pour deux motifs essentiels :

1) elle détermine le revenu de nombreux citoyens puisque l'État est de très loin le premier employeur du pays : « aux 3 500 000 agents de l'État et des collectivités s'ajoutent environ 1 200 000 pensionnés civils ou militaires de l'État, 1 500 000 titulaires d'une pension de guerre, et 1 000 000 bénéficiaires de la retraite du combattant. Au total, c'est donc plus de 7 millions de personnes qui reçoivent des salaires ou des pensions dont le montant est indexé sur le traitement de base de la fonction publique » (1) et (2).

2) l'essentiel de l'impôt (donc des ressources prélevées sur le contribuable) sert à payer ces salaires qui représentent souvent plus de 80 % des dépenses de fonctionnement des administrations. A ce titre, la politique salariale de l'État concerne tout le monde.

De plus, en matière de rémunération, on retrouve l'opposition entre la logique de l'économie de marché (lier le salaire à la productivité du facteur travail) et la logique de l'État (garantir l'indépendance du fonctionnaire en codifiant son mode de rémunération). Mais aussi, comme dans les autres domaines, on observe une convergence entre les pratiques d'organisations bureaucratiques. Dans le secteur privé, la codification des systèmes de rémunération progresse avec les conventions collectives qui mettent en place des grilles de salaires. De son côté, la

(1) Plantey A., *Réformes dans la fonction publique*, LGDJ, 1978, p. 204.

(2) Si l'on exclut les pensionnés et retraités, les chiffres de la France correspondent sensiblement aux moyennes des autres pays. La fonction publique emploie environ 10 % de la population active quel que soit le régime politique (cf. Gazier François, *La fonction publique dans le monde*, Cujas, 1972, p. 17).

fonction publique recherche des assouplissements grâce à des changements de statut mais surtout grâce au développement d'un système de primes qui aboutit à une « personnalisation » des salaires.

Enfin l'opinion publique, le « malheureux contribuable » dont la presse se fait, dans ce domaine, volontiers l'écho, est plus sensible à cet aspect de la gestion du personnel de l'État qu'à tout autre et y puisera des motifs de mécontentement et de contestation (1). Les Pouvoirs Publics devront donc apporter dans ce domaine la preuve de leur souci de comprimer au maximum les dépenses de personnel, de *rationner* les moyens en hommes que réclame le bon fonctionnement de l'administration. Ce problème de *légitimation de la gestion* fera l'objet du premier paragraphe de la présente section.

Mais d'un autre côté, l'État a, à sa tête, des hommes politiques qui doivent constamment apporter la preuve de leur dévouement à l'intérêt général et non aux seuls intérêts de leurs partisans. Ils utilisent des règles strictes, bien plus rigides que celles du secteur privé, pour écarter toute accusation de népotisme ou d'abus de pouvoir. Cet aspect, qui est l'un des modes de *gestion de leur légitimité*, fera l'objet de la seconde partie.

Une telle présentation nous semble préférable à celle qui aurait consisté à opposer le système ouvert (la politique salariale de l'État est légitime puisqu'elle est dictée par le marché, l'État devenant un employeur soumis au droit commun) au système fermé (l'État est obligé de pratiquer une politique de légitimation de sa gestion car il use de son pouvoir régalien). Dire que le premier système est légitimant en soi signifie, implicitement, qu'il est normal et souhaitable que l'État se comporte en employeur privé, ce que nous contestons (il impose à ses salariés des sujétions particulières et doit également jouer un rôle social). Par contre la pratique quotidienne de la politique salariale de l'État consiste à arbitrer le conflit opposant la recherche du moindre coût et un souci d'égalité et d'équité. En d'autres termes, c'est le duel entre efficacité (légitimité de la gestion) et pureté des principes (gestion de la légitimité).

§ 1. — LÉGITIMATION DE LA GESTION DES SALAIRES : LA RECHERCHE DU MOINDRE COÛT.

Si la déontologie du fonctionnaire inclut le dévouement à la collectivité, la probité et le désintéressement, faut-il aller jusqu'à lui demander de sacrifier ses intérêts pécuniaires sur l'autel de l'intérêt général ? L'État et les fonctionnaires en tireraient-ils une considération accrue de la part du public ?

Posées ainsi, ces questions peuvent faire sourire. Et pourtant, la fonction publique a longtemps fait appel pour couvrir une partie de ses besoins en personnel à une main-d'œuvre gratuite ou quasi-gratuite. Ceci supposait que le fonctionnaire ait une fortune suffisante pour ne pas avoir besoin d'un traitement. Cette conception s'opposait à la règle de l'égalité d'accès de tous aux fonctions publiques, principe inscrit dans la déclaration des Droits de l'Homme et du

(1) « Il se trouve dans le patronat, ou la majorité, des voix pour dénoncer la « générosité » sinon le « laxisme » dont ferait preuve l'État envers ses salariés. » Roy Jeannine : Les accords de salaires du secteur public et nationalisé assurent pour 1979 une légère augmentation du pouvoir d'achat, *Le Monde de l'Économie*, 31 juillet 1979.

Citoyen (art. VI). Il faut pourtant attendre 1873 pour que la commission de révision des services administratifs propose l'abolition du surnumérariat gratuit. Ce stage généralement de 3 ans, coûtait fort cher aux familles. Par exemple le règlement du 2 avril 1849 du ministère de la Guerre précisait : « Il devra être constaté qu'ils (les surnuméraires) possèdent par eux-mêmes, ou par leur famille, les moyens de pourvoir à leur entretien pendant la durée du surnumérariat. Durant cette période, ils doivent travailler avec zèle et talent s'ils veulent obtenir leur titularisation en qualité de commis. Cette main-d'œuvre ne disposait d'aucun droit. Il semble que la multiplication des aspirants surnuméraires et des surnuméraires — capables de beaucoup et bien travailler - entraînait de sérieuses économies pour le ministère : en 1870, des bureaux entiers du ministère des Finances n'étaient composés que de surnuméraires de 5^e et 4^e classes, qui s'en allaient lassés, dégoûtés et étaient aussitôt remplacés par d'autres, ingénieux système de main-d'œuvre gratuite, qui persista longtemps » (1).

La situation actuelle n'a bien sûr plus grand chose de comparable avec celle du XIX^e siècle ; elle continue cependant à en porter la marque. A qualification égale, les traitements de début sont, dans la fonction publique, généralement inférieurs à ceux du secteur privé ou du secteur public productif. A titre d'exemple, la grille indiciaire des enseignants donne les salaires suivants (2) :

Qualification	Indice nouveau majoré	Traitement net	Indemnité de résidence (3)
(les indices sont ceux de début de carrière)			
Professeur certifié (licence ou maîtrise + concours)	333	3 325 F	226 F
Professeur agrégé (diplôme de 3 ^e cycle + concours)	364	3 637 F	247 F
Maître assistant (docteur + liste d'aptitude avec classement)	404	4 046 F	274 F
Maître de conférences droit-sciences économiques (docteurs d'État + concours)	503	5 060 F	341 F

Ce tableau montre que le professeur de lycée débutant touche environ le même salaire, à âge égal, qu'une bonne secrétaire ou un agent de maîtrise et qu'un maître de conférences en droit ou sciences économiques qui a généralement une trentaine d'années lorsqu'il passe un des plus hauts concours, gagne la même chose qu'un cadre moyen ayant le même âge ou que le diplômé d'une Grande École à 22 ou 23 ans. Il faut attendre les échelons de fin de carrière pour que les inégalités s'atténuent. Seuls les fonctionnaires les plus modestes ont le maigre

(1) Thuillier Guy : *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, Hachette, p. 113.

(2) Traitements au 1^{er} novembre 1978.

(3) Montant perçu dans la zone intermédiaire, s'ajoutant au traitement net. Il faut augmenter ces sommes d'un supplément familial à partir du 2^e enfant.

avantage, en début de carrière, de percevoir un traitement minimum (2 300 F, par mois au 1^{er} septembre 1978) qui est supérieur au SMIC (1 968 F par mois au 1^{er} décembre 1978).

Cette situation n'est particulière ni à la France ni à certaines catégories de fonctionnaires. « D'une façon générale, la fonction publique est mal payée car elle est moins payée que les activités privées de qualification et de responsabilité correspondantes. Ceci est valable en principe dans tous les pays, c'est-à-dire aussi bien dans les pays en voie de développement, dans les pays pauvres, que dans des pays très riches, comme les États-Unis » (1). La seule exception est celle des pays ayant accédé récemment à l'indépendance car les fonctionnaires locaux bénéficient souvent du même traitement que celui des anciens fonctionnaires de la métropole, primes d'expatriation incluses ! L'insuffisance des rémunérations si elle est excessive, pousse à la vénalité, à la corruption et aux cumuls. La plupart des pays occidentaux ont su éviter ces pièges car « c'est encore dans les pays d'Europe de l'Ouest, en Angleterre, dans les pays scandinaves, en Europe continentale, que la rémunération est proportionnellement la meilleure » (2).

Une politique officielle des salaires de la fonction publique aussi dure ne peut être pratiquée sans un système de compensation. Il y en a de deux ordres :

— Des compensations non monétaires ou sans effet monétaire immédiat. Il s'agit essentiellement de la sécurité de l'emploi et de la garantie d'un avancement à l'ancienneté. Ces deux avantages sont enviés par les travailleurs du secteur privé et plus particulièrement la garantie de l'emploi avec le développement de la crise de 1974. Il faut cependant en relativiser l'étendue : pour 1 830 000 fonctionnaires titulaires de l'État (y compris les militaires), il y a 420 000 agents non titulaires qui n'en bénéficient pas et de nombreux salariés du secteur public productif (SNCF, EDF, Charbonnages, Air-France, etc...) ou du secteur privé (convention collective des banques entre autres) qui, par contre, bénéficient de cette sécurité de l'emploi. Elle reste un luxe pour les ouvriers (et l'on sait le tribut qu'ils ont payé à la crise de la sidérurgie ou du textile) elle est beaucoup plus banale dans le secteur tertiaire (banque, assurance) pour des raisons que nous avons déjà développées. Par contre, cet avantage très relatif pour le petit fonctionnaire qui n'est qu'un employé, prend toute sa valeur pour les hauts fonctionnaires qui ont parfois la mobilité des cadres supérieurs du privé (et la rémunération) avec la sécurité qu'offre le détachement. Ainsi, un membre d'un grand corps ou un inspecteur des impôts ou un ingénieur des ponts et chaussées qui, de toute façon, ne seront pas des laissés pour compte sur le marché du travail, ont de nombreuses occasions de « pantoufler ». Une autre compensation non monétaire que l'État offre à ses « cadres supérieurs » est la proximité du pouvoir, éventuellement l'entrée dans un cabinet ministériel (3), parfois l'illusion du pouvoir... Cela ne peut être suffisant même si « la motivation du fonctionnaire ne saurait résider dans la recherche de son profit » (4).

— Il faut donc compléter par des avantages financiers car « la qualité du recrutement des administrations, la continuité et l'efficacité de leur action dépendent des conditions de vie qu'elles offrent à leurs agents, et notamment des

(1) Gazier F., *op. cit.*, p. 181.

(2) *Ibid.*, p. 183.

(3) Cf. à ce sujet : Bodiguel J. L., *op. cit.*, p. 117 à 138.

(4) Plantey A. : *Réformes dans la fonction publique, op. cit.*, p. 201.

réponses qu'elles donnent au problème de leur rémunération (1). La solution la plus économique sur le plan budgétaire a toujours consisté à ne pas toucher à une grille qui sert de base de calcul aux rémunérations de 7 milliers de personnes mais à apporter des solutions ponctuelles aux conflits localisés qui peuvent naître d'un écart trop important entre le « prix du marché » d'une certaine qualification et le traitement tel qu'il résulte de la classification indiciaire. Ainsi naquirent les primes et indemnités diverses qui ont constamment menacé le principe de la grille des emplois et traitements, sur lequel nous reviendrons ultérieurement, au point de la réduire parfois à une façade. C'est une faille dans une fonction publique qui se veut fermée et un pas vers une structure ouverte. L'effritement du principe de la grille n'est cependant pas, et de loin, propre à la France. Les primes, qui font dans une certaine mesure de la politique salariale de l'État une politique clandestine, ont déjà une longue tradition derrière elles. M. Thuillier (2) en relève de nombreux exemples au XIX^e siècle. Comme aujourd'hui, elles représentaient une part importante du revenu de certains agents de l'État et tendaient à s'institutionnaliser et à se forfaitiser. « Le système des gratifications ne donne, note-t-on en 1871 (dans la Revue administrative) de bons résultats dans le commerce et l'industrie que parce qu'elles sont accordées comme récompenses aux plus zélés et aux dignes. Au ministère de la Justice, il est bien difficile qu'il en soit ainsi. Les chefs de service (il ne s'agit pas des magistrats), liés d'amitié avec la plupart des employés qui travaillent sous leurs ordres, n'oseront ou ne pourront pas faire entre eux de répartition inégale. Ainsi, sauf de très rares exceptions, les gratifications se distribuent entre les employés proportionnellement au traitement de chacun » (3). Le statut général des fonctionnaires (loi du 19 octobre 1946), le reclassement de 1948 puis ceux de 1955 et 1961-62 devaient pourtant y mettre fin. Quelque commode que soit à court terme ce système, son abus se retourne contre l'État et devient rapidement un objet de scandale.

La campagne de presse lancée à l'automne 1978 (y compris par des journaux « de gauche », traditionnellement plutôt favorables aux serviteurs de l'État) traduit bien cette crise de légitimité des rémunérations des fonctionnaires (4). Selon « le Matin », les primes représentaient officiellement 10 milliards de francs en 1977 sur une masse salariale globale de près de 200 milliards. Mais il faut y ajouter les rémunérations « accessoires » et les recettes « financières » qui sont plus difficilement comptabilisables. Selon une étude faite en 1976, dans l'ex-ministère de l'Économie et des Finances, les primes représentaient :

- 25 % des gains totaux des agents techniques et secrétaires.
- 30 à 35 % pour les cadres moyens.
- 40 à 45 % pour les fonctionnaires de catégorie A.
- 50 % pour les administrateurs civils.
- et jusqu'à 70 % pour les administrateurs hors classe.

(1) *Ibid.*

(2) Thuillier Guy, *op. cit.*, p. 51 à 53.

(3) *Ibid.*

(4) Le Nouvel Économiste : Combien gagnent les fonctionnaires ? n° 152, 9/10/78, p. 44 à 49.

Le Canard Enchaîné : Les salaires « personnalisés » des fonctionnaires 15/11/78.

Le Matin : Combien gagnent vraiment les fonctionnaires ? 20/11/78. Cette liste n'est, bien sûr pas exhaustive.

Selon M. Bodiguel (1), l'ensemble des primes de rendement des administrateurs civils, quelque soit leur ministère, représente environ 25 % du traitement moyen.

Le Nouvel Économiste s'en prend aux 17 000 ingénieurs des ponts et chaussées qui se sont partagés, en 1977, 190 millions de francs « d'honoraires » ; (pourcentage sur les travaux faits par le ministère de l'Équipement pour le compte des collectivités locales). Le Matin souligne complaisamment le montant de la prime moyenne annuelle des trésoriers-payeurs généraux qui a été de 260 000 F en 1975 (pour un traitement net officiel de 132 000 F par an) et le Canard Enchaîné ironise sur la « prime d'égout » de 20 000 F par an que perçoivent les conseillers d'État et les magistrats de la Cour des Comptes (2). Justifiées lorsqu'elles rémunèrent des servitudes particulières, liées à un poste de travail (travaux pénibles, travaux de nuit, etc...) ou à un emploi, selon le vocabulaire de la fonction publique de structure ouverte, elles jettent le discrédit sur la façon dont l'État gère son personnel lorsqu'elles deviennent abusives. Elles introduisent de véritables rentes de situation et des inégalités choquantes entre le niveau des salaires dans différentes administrations ou entre le personnel en activité et les retraités qui ne bénéficient pas de primes. La discrétion qui entoure leur montant, leur mode de calcul et leur mode de règlement (système de l'enveloppe annuelle ou trimestrielle pour certaines primes ou indemnités) épaissit et entretient un climat de méfiance en définitive assez malsain.

Le secret qui couvre « certaines pratiques dans ce domaine est tel que ni la mission permanente de réforme administrative en 1963, ni la commission Bloch-Lainé en 1968 n'ont pu traiter le problème de manière exhaustive. La mission Racine n'avait pu recueillir que des éléments partiels sur les primes des administrateurs civils. (...) La commission Bloch-Lainé, devant l'absence de réponse des grands corps et du ministère de l'Économie et des Finances — réponses demandées par une lettre spéciale du Premier Ministre —, renonçait à faire l'étude exhaustive des disparités et se contentait de demander l'harmonisation du régime indemnitaire » (3).

Les Pouvoirs Publics n'ont donc pas apporté la preuve de leur modération et de leur équité en matière de politique des salaires. Certes, ils n'ont pas joué un rôle moteur dans l'amélioration du pouvoir d'achat des salariés, ce que les milieux patronaux n'auraient pas accepté, mais ils n'ont pas convaincu le public (ni le contribuable) de la rigueur de leur gestion. Faute d'être au-dessus de tout soupçon, il faudra se créer un alibi. On passe ainsi de la légitimité de la gestion à la gestion de la légitimité.

(1) Bodiguel J. L., *op. cit.*, p. 103.

(2) Selon M. Bodiguel, la « prime d'égout », basée sur les travaux d'assainissement effectués par l'État pour le compte des collectivités locales, est versée aux membres des trois grands corps (Inspection des Finances, Conseil d'État et Cour des Comptes). Son montant, identique pour tous (non hiérarchisé) aurait été d'environ 900 F par mois en 1973. A cela s'ajoute une prime de rendement dont la base n'est pas connue, (*op. cit.*, p. 102).

(3) Bodiguel, *op. cit.*, p. 96.

§ 2. — GESTION DE LA LÉGITIMITÉ DES SALAIRES : L'ALIBI DES RÈGLEMENTS ET DE LA GRILLE INDICIAIRE.

Selon le statut général de la fonction publique (article 5 de la loi du 19 octobre 1946), le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration qui l'emploie « dans une situation statutaire et réglementaire » excluant tout lien intuitu personae. Cette relation qui, contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, interdit la négociation individuelle des salaires, entretient la réputation de rigueur financière de l'administration et la protège autant qu'elle protège les fonctionnaires. La rémunération n'est donc pas liée à l'individu mais à l'emploi dans les fonctions publiques de structure ouverte ou au grade dans les fonctions publiques de structure fermée.

Le classement des emplois, qui est un point de départ commun aux fonctions publiques de structure ouverte et fermée et qui sert de grille pour l'ensemble des salaires de la fonction publique, est d'origine relativement récente. En effet, ce qui frappe le plus aujourd'hui lorsque l'on examine les traitements des fonctionnaires au XIX^e siècle, « c'est que chaque ministère avait sa propre échelle de traitements, et que les différences, à grade égal, pouvaient être très importantes d'un ministère à l'autre » (1). On relève des différences qui pouvaient aller du simple au double et ne pouvaient guère être justifiées aussi bien d'un point de vue économique que social (2).

Le plan de classement des emplois de l'État, achevé en France en 1948, avait pour but d'harmoniser la situation. Ce travail a porté sur 2 000 « emplois pilotes » (pour 1 250 000 fonctionnaires civils et militaires, à l'époque), les autres emplois étant évalués par rapport à cette première grille au cours de réunions tripartites (représentants du service intéressé, direction de la Fonction publique et direction du Budget). Elle repose sur une double classification des emplois :

1) Une division horizontale déterminant trois groupes correspondant à des niveaux de recrutement différents.

- *Catégorie A* : fonctions supérieures qui sont essentiellement des tâches de conception et de direction. « Ce sont les fonctionnaires qui, dans les services centraux des départements ministériels, sont chargés de traduire la politique du gouvernement dans l'élaboration des projets de textes législatifs ou réglementaires et dans la préparation des instructions nécessaires à leur exécution. Dans les services extérieurs des administrations centrales, ce sont les fonctionnaires de direction des services organisés dans le cadre des circonscriptions administratives locales qui assurent l'application de ces mesures à l'égard des administrés » (3).

- *Catégorie B* : fonctions d'application. « Ce sont d'une manière générale, celles qui consistent à traduire en mesures ou décisions d'espèce, les dispositions générales des textes législatifs et réglementaires ou des instructions, à les adapter aux cas particuliers, à apprécier et à régler d'après ces textes administratifs la situation des administrés » (4).

(1) Thuillier Guy, *op. cit.*, p. 50.

(2) Robert-Duvilliers Pierre et Pauti Jean-Marc, *Rémunération et avantages sociaux dans la fonction publique*, Berger-Levrault, 1975, p. 40.

(3) *Ibid.*

(4) *Ibid.*

• *Catégorie C et D* : fonctions d'exécution. « Chaque catégorie définit seulement un niveau moyen de qualification et doit comporter des subdivisions de classement qui permettent de serrer d'aussi près que possible la diversité des emplois et d'éviter une uniformisation injustifiée » (1).

2) Une division verticale correspondant à six branches professionnelles principales :

- « l'administration générale concernant l'ensemble des attributions des services de l'État relevant du domaine juridique, économique et social ;
- les services financiers et comptables (impôts, budget, comptabilité publique) ;
- les services techniques chargés des travaux matériels de mise en valeur du pays (ponts et chaussées, mines, ports, génie rural, construction, télécommunications, etc...) ;
- l'enseignement et la recherche ;
- la magistrature ;
- l'armée » (2).

Chaque emploi correspond à une « case » de cette grille et offre au fonctionnaire qui l'occupe une « carrière ». Elle assume une triple fonction d'équité, de parité et de transparence. Nous allons détailler chacune de ces fonctions.

1) *Équité*. Le niveau de rémunération d'un fonctionnaire est fonction de critères objectifs : niveau d'études ou succès à un concours et nombre d'années de service (carrière). Ils protègent le fonctionnaire de discriminations fondées sur des différences d'opinions politiques, de sexe, d'origine ou sur les liens d'amitié. L'équité suppose aussi une adaptation permanente de la grille aux évolutions techniques (apparition de l'informatique, par exemple), économiques et sociales (relèvement des plus bas salaires et resserrement de l'éventail des traitements). Pour l'année 1979, il n'y aura de progression du pouvoir d'achat que pour les fonctionnaires ayant un salaire inférieur à 4 500 F par mois, environ. Parallèlement, l'éventail hiérarchique qui « était ouvert de 1 à 5,36 en 1970, s'est refermé de 1 à 3,94 fin octobre 1976. Si l'on englobe les traitements dits « hors échelle », le rapport était de 1 à 10,54 en 1970 et de 1 à 7,7 six ans plus tard » (3). Un décret n° 49-508 du 14 avril 1949 a prévu une procédure de révision de la grille qui a effectivement été modifiée par 75 décrets dans la vingtaine d'années qui a suivi ! Une nouvelle refonte est d'ailleurs actuellement en cours, ce qui pose le problème du financement de cette remise en ordre (4).

2) *Parité*. A qualification égale, les carrières et les traitements doivent être les mêmes, quelle que soit l'administration choisie ou le lieu d'exercice de la fonction. Un magistrat gagne autant, qu'il soit nommé à Aix ou à Hazebrouck, un jeune énarque, qu'il soit nommé aux Finances ou aux Anciens Combattants... Tel est du moins le principe !

3) *Transparence*. Afin de donner à l'équité et à la parité des traitements une quelconque crédibilité, il est nécessaire d'assurer la transparence des rémunérations.

(1) *Ibid.*, p. 41.

(2) *Ibid.*, p. 42.

(3) Roy J., *op. cit.*

(4) *Ibid.*

Qu'en est-il aujourd'hui de cet édifice ? Il remplit tellement peu sa triple fonction que la presse, se faisant l'écho d'une opinion largement répandue (et qu'elle a peut-être contribué aussi à répandre), n'hésite pas à déclarer qu'il se réduit à une simple façade (1). Nous ajouterons qu'elle se lézarde et dissimule de moins en moins bien le foisonnement de primes et indemnités, comme nous l'avons déjà vu, mais aussi de statuts particuliers, notamment quand on quitte le domaine des administrations centrales. Dans les établissements publics à caractère industriel et commercial ou dans les établissements financiers (Banque de France, Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit Financier, Caisse Nationale des Marchés de l'État, etc...), dans toutes ces ramifications de l'administration, les Pouvoirs Publics auraient pourtant aussi les moyens de faire respecter les principes d'équité et de parité puisque « les mesures relatives aux éléments de rémunération doivent, avant toute décision, être communiquées au Ministre de tutelle qui les soumet pour avis à la Commission Interministérielle de Coordination des Salaires, présidée par le Ministre de l'Économie et des Finances (...). Les décisions prises ne deviennent exécutives qu'après avoir reçu l'approbation de ce dernier » (2). En réalité, la commission ne peut guère remplir sa fonction d'harmonisation puisqu'elle n'émet qu'un avis et que c'est en définitive la direction du Budget qui décide. En cas de conflit entre le ministère de tutelle et les Finances, le dossier est transmis au Conseiller des Affaires Sociales du Premier Ministre qui doit arbitrer. « Dans les faits, il s'avère qu'un nombre de plus en plus important d'organismes publics s'affranchit *a priori* de la Commission des Salaires, pour suivre, dès le départ, la procédure d'examen auprès du Cabinet du Premier Ministre » (3). Le tableau suivant, qui montre les évolutions des salaires dans les principales entreprises nationalisées, témoigne d'importantes disparités, au profit notamment des quatre plus grandes, sans que l'on puisse les justifier par des rééquilibrages. Les niveaux individuels de rémunération sont généralement plus élevés dans les grandes entreprises que dans les autres et les avantages sociaux y sont plus importants (les colonies de vacances, coopératives, mutuelles, etc... supposent une population suffisamment nombreuse).

Quelles que soient les réserves que l'on puisse émettre à l'égard de cette classification, elle montre néanmoins que les entreprises publiques ayant les plus forts objectifs et dont les menaces de grève perturberaient le plus la vie du pays (énergie et transports) sont aussi celles dans lesquelles les salaires évoluent le plus favorablement. Peut-on pour autant dire que les salariés des autres entreprises aient démerité ou aient obtenu des gains de productivité moins importants ? Certainement pas. Nous pensons plutôt que ce tableau est l'expression d'un rapport de force défavorable à l'État dans bien des cas (4). D'ailleurs, pour mieux préserver leur liberté de manœuvre, les Pouvoirs Publics se sont bien gardés de rattacher les grilles de ces entreprises à celle des salaires des fonctionnaires.

(1) Le Nouvel Économiste, *op. cit.*, p. 44.

(2) Sassier Michel : *La fonction personnelle dans les établissements publics à caractère industriel et commercial*. Mémoire de DESS, IAE, Université de Paris 1, p. 52.

(3) *Ibid.*, p. 55.

(4) La situation pourrait changer à l'EDF avec la signature d'une nouvelle convention sociale le 29 juin 1979. (Cf. à ce sujet : Roy J., *op. cit.*)

Catégories	Entreprises	Effectifs	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Progression cumulée depuis 1970
LES QUATRE GRANDS	EDF/GDF	121 000	10,74	10,41	11,13	12,83	17,30	14,57	+ 96,06
	Houillères	100 000	9,05	9,64	11,08	11,92	22,16	16,30	+ 100,15
	SNCF	267 000	8,55	9,84	11,12	12,58	17,98	15,64	+ 93,54
	RATP	37 000	8,75	10,67	12,19	13,75	18,14	15,17	+ 90,71
	Moyenne des augmentations	525 000	9,12	9,98	11,19	12,60	18,57	15,47	+ 95,03
LES AUTRES GRANDES ENTREPRISES	Air France	18 000	8,25	8,62	9,16	10,36	15,08	12,00	+ 82,57
	Aéroport de Paris	4 200	8,49	8,49	9,21	8,95	14,39	14,00	+ 82,63
	Mines de potasse d'Alsace	10 000	8,35	9,44	10,30	11,02	20,40	16,50	+ 103,87
	CNES	1 100	6,91	8,54	9,45	9,87	17,54	14,20	+ 87,24
	CEA	26 000	7,46	7,93	8,12	9,04	15,55	14,00	+ 80,12
	Sécurité sociale (Régime GI)	150 000	10,41	7,18	8,36	10,31	16,27	17,50	+ 93,25
	Mutualité sociale agricole		12,08	7,03	7,74	9,89	13,90	18,30	+ 91,48
	Moyenne des augmentations		8,85	8,18	8,91	9,92	16,16	15,20	+ 84,64
LES ENTREPRISES DE MOINDRE IMPORTANCE	Havas	2 900	7,64	5,50	5,07	9,00	12,08	15,50	+ 68,36
	Sonacra	1 900	7,05	7,21	7,60	9,41	13,07	13,50	+ 73,39
	BRGM	1 200	7,70	8,18	8,58	9,30	15,90	12,50	+ 80,29
	Economats	2 150	6,45	7,36	7,66	9,66	15,20	14,70	+ 78,28
	Moyenne de 10 entreprises les moins importantes		7,48	7,11	7,44	9,18	14,50	13,80	+ 75,96

Source : Sassier Michel : *La fonction personnelle dans les établissements publics à caractères industriel et commercial*. Mémoire de DESS, IAE, Université de Paris 1, p. 64.

En dépit de son caractère artificiel, la grille des salaires garde une fonction symbolique essentielle. A travers elle, le fonctionnaire peut exprimer de façon théorique sa soumission à l'État et son désintérêt pour les questions d'argent.

- La soumission et l'obligation d'obéir dont parle le statut apparaissent à tout instant jusque et y compris dans le vocabulaire propre à la fonction publique. On ne signe pas un contrat de travail mais un engagement de servir ; on ne négocie pas son salaire comme le fait un cadre du secteur privé. Ce dernier baigne dans une idéologie totalement différente. Il est embauché pour négocier et pour vendre et la première occasion, pour lui, de faire la preuve de ses talents est la négociation de son propre contrat de travail. De ce point de vue, le fonctionnaire, quel que soit son niveau, est dans une position proche de l'ouvrier ou de l'employé du secteur privé qui, lui aussi, est embauché pour « servir » et se soumet à la grille signée dans le cadre d'une convention collective ou d'un accord d'entreprise.

• Le désintéressement dont le fonctionnaire doit faire preuve, fait de l'argent un sujet tabou. On parle de grade, d'échelon, d'indice mais pas d'argent. Le rôle de la grille est ici aussi essentiel. Même lorsqu'il en existe une dans le secteur privé industriel, les cadres définissent leurs positions relatives par leur salaire annuel et les employés par leur salaire mensuel ⁽¹⁾. L'entreprise doit donner une certaine publicité aux salaires : somme des 5 ou 10 plus hauts salaires (selon que l'entreprise compte moins ou plus de 200 salariés), indicateurs de dispersion des salaires (éventail hiérarchique) dans le cadre du bilan social pour les entreprises qui y sont soumises. Rien de tout cela dans le secteur public. Nous avons déjà vu dans quelle ignorance les instances les plus officielles étaient tenues en matière de primes et indemnités. Il semble que l'obligation de discrétion couvre l'ensemble du problème des rémunérations dans la fonction publique et que la grille permette d'en parler sans utiliser des mots qui « choquent » et sans donner des chiffres qui soulèveraient trop de problèmes.

CONCLUSION

La politique salariale de l'État reflète toutes les pressions souvent contradictoires qui s'exercent sur elle. En période de plein emploi, l'État ne peut apparaître ouvertement comme étant un concurrent des autres employeurs sur le marché du travail. En période de chômage et de crise, les Pouvoirs Publics ne peuvent être à l'origine d'un renchérissement du coût de la main-d'œuvre qui serait mal supporté par les secteurs en difficulté et qui serait d'autant plus contesté que la sécurité de l'emploi du fonctionnaire prend une valeur beaucoup plus importante. Quelle que soit la situation économique, la seule attitude de l'État susceptible de faire une majorité consiste à mener une politique des salaires défavorables aux fonctionnaires. Ce n'est qu'au coup par coup, pour remédier à des déséquilibres catégoriels et au gré des crises que l'administration s'autorise à effectuer des ajustements par voie de primes plus ou moins occultes. Cette soupape de sécurité a permis d'éviter de poser de manière brutale la plupart des problèmes.

Comme le souligne M. Saint-Jours, « l'administration procède rarement de son plein gré à un reclassement hiérarchique des emplois. Elle préfère avoir recours, pour régler ou désamorcer des conflits sectoriels, à l'octroi de primes ou d'indemnités de caractère exceptionnel au personnel intéressé et parfois même à la contractualisation des emplois. Cette pratique malsaine ronge, comme un cancer, le principe de la parité des traitements publics (...). L'institution d'une procédure de révision périodique des classements hiérarchiques et des grilles indiciaires catégorielles serait préférable à la tactique du coup par coup, car elle permettrait une adaptation plus rationnelle aux mutations des techniques administratives » ⁽²⁾.

⁽¹⁾ De même, une entreprise qui passe une annonce pour une offre d'emploi indique le salaire annuel ou mensuel. Cette information ne figure pas sur les affiches appelant à concourir pour un emploi de fonctionnaire. Dans la banque, la situation est plus proche de celle de la fonction publique ; les agents parlent plus volontiers du nombre de points (points bancaires) qu'ils « gagnent ».

⁽²⁾ Saint-Jours Yves, *Les relations du travail dans le secteur public*, LGDJ 1976, p. 234.

Mais elle n'a pas permis d'éluder certaines difficultés de fond et, par exemple, celles des instituteurs dont la situation, très défavorable, a eu des effets dissuasifs sur une partie des éléments les meilleurs ⁽¹⁾. Les problèmes d'un corps aussi nombreux, syndicalement organisé, et ayant autant de contacts avec le public ne peuvent se résoudre à coup de primes qui doivent garder un caractère discret.

Si le fonctionnaire ne doit pas apparaître comme un super-privilegié, il faut aussi qu'il fasse preuve de qualités morales (obéissance, intégrité, désintéressement, discrétion) dont la grille est en quelque sorte le symbole tant vis-à-vis du public que des fonctionnaires eux-mêmes. Cela explique qu'elle ait un caractère « sacré » en dépit de toutes les exceptions qui foisonnent (il existe plus de 3 000 statuts particuliers selon la Direction Générale de la Fonction Publique).

Section 3. — RELATIONS HIÉRARCHIQUES AUTORITÉ ET ANIMATION DANS LA FP

« Plus une organisation est complexe, moins elle peut fonctionner en se contentant de faire appliquer des règlements, plus elle doit compter sur la coopération de son personnel et plus elle doit s'efforcer d'obtenir la participation consciente de celui-ci à l'effort commun. »

Michel Crozier.

INTRODUCTION

Recrutement, formation et rémunération sont des aspects importants de la gestion du personnel mais n'ont pas d'influence directe et quotidienne sur le fonctionnement de l'administration. Celui-ci est fait de relations d'autorité et, d'une manière générale, de relations du travail qui animent toute la structure et font qu'elle assumera d'une façon plus ou moins satisfaisante la mission qui lui incombe. Le mode d'animation, qui n'est bien sûr pas totalement indépendant des méthodes de recrutement, formation et rémunération, donnera à l'organisation sa dynamique et fera qu'elle s'épuisera en querelles internes ou, au contraire, qu'elle étendra son influence. Pour rendre compte de ces phénomènes, il faudrait analyser un nombre considérable de variables avec leurs inter-relations. Même des facteurs aussi peu systématisables que la personnalité des dirigeants peuvent être déterminants. Faute de pouvoir tout embrasser et tout expliquer, nous avons dû faire des choix. Il nous est apparu que l'élément le plus caractéristique des administrations centrales était le principe de l'autorité hiérarchique, en parfaite harmonie avec le principe de souveraineté de l'État. La contrepartie des

⁽¹⁾ Cela a été reconnu par le ministre de l'Éducation au micro d'Europe 1, le mardi 18 septembre 1979.

droits régaliens de l'État est l'absence de liberté d'initiative des fonctionnaires et la responsabilité que porte un membre de la hiérarchie pour tous les actes commis par ses subordonnés. L'autorité hiérarchique se manifeste de façon symbolique à travers certaines autres règles (obligation de réserve et notation en particulier) mais rencontre également des limites (contre-pouvoir syndical). Enfin, nous verrons que l'extension du rôle de l'État (passage de l'État-gendarme à l'État-omniprésent) a brisé l'harmonie entre le principe de l'autorité hiérarchique et le mode d'animation ou de motivation requis par ses nouvelles activités. Nous étudierons donc la crise vécue par le système hiérarchique et les expériences menées pour proposer de nouvelles solutions.

§ 1. — L'AUTORITÉ HIÉRARCHIQUE TRADITIONNELLE.

a) Le principe de l'obéissance hiérarchique et ses limites.

La fonction publique, pratiquement dans tous les États du monde a été conçue selon le mode hiérarchique linéaire (1), héritage d'une longue histoire (Armées romaines, Église...). En France, l'une des principales obligations du fonctionnaire est l'obéissance hiérarchique. « Les ordres sont le plus souvent individuels, donnés par un supérieur à son subalterne. Ils sont exécutoires même s'ils sont illégaux sauf s'ils sont de nature à compromettre gravement un intérêt public. » (2). Il faut que l'illégalité soit flagrante et grave pour lever le devoir d'obéir. Ce mode de fonctionnement est en harmonie avec la position statutaire et réglementaire du fonctionnaire et avec le principe de souveraineté de l'État appuyé sur un mode de légitimation (légitimation par l'élection ou légitimité charismatique dans le cas d'une dictature). La soumission du fonctionnaire a pu aller très loin et procède d'une longue tradition (3). Ainsi, jusqu'au vote de la loi du 31 mars 1948, article 58, il devait solliciter une autorisation de sa hiérarchie pour se marier. Cette procédure reste cependant en vigueur pour les militaires et les diplomates avec des restrictions supplémentaires si leur future épouse n'est pas française.

Seuls quelques fonctionnaires ne sont pas soumis à l'obéissance hiérarchique mais uniquement dans l'exercice de fonctions qui, dans un régime républicain, nécessitent une certaine indépendance. Ainsi, le principe de l'indépendance du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire doit-il laisser toute liberté aux magistrats du siège (les membres du parquet sont, eux, hiérarchiquement subordonnés). « Les magistrats du siège sont inamovibles », dit la Constitution. L'ordonnance du 22 décembre 1958 article 84, ajoute : « Le magistrat du siège ne peut recevoir sans son consentement aucune affectation nouvelle, même en avancement ». En réalité l'actualité de ces dernières années a connu de nombreuses affaires (4) qui ont jeté un doute sur la réalité de ces principes et qui ont réali-

(1) Cf. à ce sujet : Lassègue Pierre et Burlaud Alain, *op. cit.*, p. 35 à 38.

(2) Plantey A., *Traité pratique de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 443.

(3) « Les employés des ministères étaient soumis à l'autorité discrétionnaire de leurs chefs, ils devaient obéir *perinde ac cadaver*. » (Thuillier, *La vie quotidienne dans les ministères au XIX^e siècle*, *op. cit.*, p. 212).

(4) On pourrait d'ailleurs faire remonter cette actualité assez loin, au moins jusqu'à l'affaire Zola... Aujourd'hui, ce sont les affaires des micros du Canard Enchaîné, K. Croissant et bien d'autres.

ment le débat sur l'indépendance de la justice ⁽¹⁾, un mouvement de contestation de la légitimité du pouvoir a pu se développer, dépassant largement le seul problème de la séparation des pouvoirs. Il est bien connu qu'aucun pouvoir n'est bon mais celui de l'État n'est pas sorti grandi de cette polémique... D'où l'importance toute particulière attachée aux libertés des juges par rapport aux autres catégories de fonctionnaires.

La légitimité du pouvoir de la République passe aussi par le respect de la liberté de pensée et d'opinion, qui touche de façon particulièrement sensible les membres de l'enseignement. « Une tradition ancienne limite étroitement (leur) obéissance hiérarchique aux ordres relatifs à la gestion du service et aux obligations professionnelles strictement entendues, c'est-à-dire notamment à la correction des copies, à l'établissement et à la communication des notes, au respect des dates prescrites pour certaines opérations, à la préparation et à l'organisation des examens. » ⁽²⁾

Dans l'enseignement supérieur, où le problème est encore plus aigu, les enseignants « jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes d'objectivité et de tolérance » ⁽³⁾. Évidemment, l'objectivité peut être entendue dans un sens très large. Mais il n'y a pas eu au cours de ces dernières années de polémique sur le contenu de ce terme.

Enfin, une dernière limite à l'obéissance hiérarchique s'étend, en France, à tous les fonctionnaires. Ils ne sont pas tenus de faire preuve de loyalisme politique (alors que cela tend à être le cas en RFA) et peuvent se livrer à des activités politiques (alors qu'en Grande-Bretagne, il est de tradition que le fonctionnaire candidat à des élections commence par démissionner). La seule limite à cette liberté, qui ne saurait interférer avec la façon dont le fonctionnaire assure son service, est l'obligation de réserve. Ceci explique la forte pénétration des milieux politiques par les membres de la fonction publique.

Fortement marqué par la prééminence de l'État mais aussi par ses contraintes de légitimation, l'autorité dans la fonction publique recouvre deux réalités contradictoires : un principe d'autorité absolue et une série de limitations. Ce système se distingue considérablement de celui rencontré dans le secteur privé (et le secteur nationalisé et para-public) qui tire sa légitimité de l'efficacité et de la compétence. On passe alors d'un organigramme hiérarchique et linéaire à un organigramme en ligne avec état-major (staff and line) ⁽⁴⁾. D'autre part, toutes les limites issues des principes républicains disparaissent. L'autorité y est donc, paradoxalement, à la fois plus souple et plus contraignante. L'ordre donné crée pour le subordonné une obligation de résultat alors que pour le fonctionnaire ce n'est souvent qu'une obligation de moyen.

⁽¹⁾ Cf. Arpaillange Pierre, Rendre à la justice sa crédibilité, *Le Monde*, du 19 au 23 septembre 1978 ; Peyrefitte Alain, Pour une justice moderne, *Le Monde*, du 9 au 13 janvier 1979 ; Bredin Jean-Denis, Réponse au garde des sceaux, *Le Monde*, du 30 janvier 1979 ; Dujard Dominique et Marcus Michel, A qui profite la justice ? *Le Monde*, des 30 et 31 janvier 1979.

⁽²⁾ Plantey A., *Traité pratique de la fonction publique*, op. cit., p. 453.

⁽³⁾ Article 34 de la loi du 12 novembre 1968 sur l'orientation de l'enseignement supérieur.

⁽⁴⁾ Cf. à ce sujet : Lassègue P. et Burlaud A., op. cit., p. 44 à 48.

Nous allons examiner maintenant, plus en détail, deux manifestations importantes du principe d'obéissance hiérarchique ; l'obligation de réserve et la notation. Puis nous verrons comment cette pyramide d'autorité a dû intégrer le phénomène syndical et enfin, le développement récent de la crise dont elle souffre.

b) L'obligation de réserve.

L'obligation de réserve ne se confond pas avec le secret professionnel que doivent respecter tous les salariés (non divulgation d'informations relatives à leur entreprise : informations comptables, secrets de fabrication, etc...), mais vient le compléter. Le secret professionnel a pourtant dans la fonction publique un caractère souvent particulièrement contraignant : militaires, diplomates, fonctionnaires détenant des informations relatives à des personnes (impôts, police), fonctionnaires participant à certains projets (projets d'urbanisation entraînant des expropriations et peut-être des spéculations, etc...). Mais il correspond à des impératifs purement techniques, à la nécessité de ne pas nuire aux objectifs et au fonctionnement de certains services : éviter l'espionnage, ne pas atteindre à la vie privée des personnes, éviter la spéculation en cas de projets immobiliers ou de dévaluation monétaire, etc...

L'obligation de réserve ne se fonde pas sur des impératifs techniques mais correspond plutôt à un contrôle exercé par l'État sur le comportement de ses agents. « Le fonctionnaire doit toujours s'exprimer d'une manière prudente et mesurée, ses devoirs à cet égard variant à la mesure de son rang dans la hiérarchie, de la nature de ses fonctions et même des responsabilités qu'il assure dans la vie sociale. » (1) Il peut, hors du service, exprimer des opinions personnelles « à condition qu'il ne s'engage pas dans des polémiques de caractère politique » (2). Mais « cette liberté s'exerce dans le cadre du loyalisme national auquel est tenu tout fonctionnaire » (3). Nous pourrions développer la liste des interdits et des sanctions correspondantes mais tel n'est pas notre objet.

Il faut par contre souligner les contradictions que fait émerger cette obligation de réserve. Nous en avons retenu trois :

1) Elle se heurte tout d'abord au fait que dans une fonction publique fermée, le fonctionnaire est là pour une carrière et qu'il n'est pas prévu qu'il démissionne en cas de changement de régime. Comme par ailleurs il est un citoyen jouissant de ses droits politiques, il doit pouvoir s'inscrire à un parti, participer à une campagne électorale et même être candidat d'opposition. Il n'est pas toujours facile, dans ces circonstances, d'être un militant « réservé ».

2) L'obligation de réserve apparaît également difficilement conciliable avec le développement du syndicalisme dans la fonction publique. Un certain nombre d'arrêtés du Conseil d'État consacrent les assouplissements à apporter, dans ce cas, aux principes. Les centrales syndicales elles-mêmes n'hésitent pas à attaquer le gouvernement avec violence et à prendre les administrés à témoin, à porter le conflit sur la place publique. Les cas les plus provoquants pour le pouvoir central sont certainement les prises de position de syndicats de magistrats ou de policiers qu'il a parfois essayé de réprimer mais sans y parvenir totalement.

(1) Plantey Alain, *Traité pratique de la fonction publique*, op. cit., p. 184.

(2) *Ibid.*, p. 106.

(3) *Ibid.*, p. 107.

3) Enfin, et c'est peut-être le mouvement le plus porteur de changements, l'obligation de réserve se heurte à une évolution des modes de communication dans la société. Il y a de la part des administrés une très forte pression dans le sens d'une personnalisation des relations avec les fonctionnaires. Ce n'est plus tel service qui s'occupe du dossier mais Monsieur Untel. En sortant ainsi de l'anonymat, le fonctionnaire s'expose plus directement à la critique et l'on conçoit qu'il en éprouve quelque crainte. Mais il y a aussi un côté positif, valorisant, dans une relation interpersonnelle qui se déroule sans conflit. D'ailleurs, beaucoup de fonctionnaires participent activement à la vie associative et se trouvent alors aux côtés de leurs administrés (1). Bien que n'étant plus dans un cadre politique ou syndical, il est difficile de rester « réservé » dans ces circonstances.

D'une manière plus générale, le glissement de l'administration dans la sphère du macro-management crée de la part du public une demande de transparence (qui est également adressée aux autres grandes organisations ayant un pouvoir structurant sur l'environnement) qu'elle devra prendre en compte en acceptant d'ouvrir ses dossiers (2) et de donner la parole à ses serviteurs.

c) La notation.

C'est l'une des spécificités fondamentales de la gestion du personnel dans la fonction publique. Elle existe, certes, dans de nombreuses entreprises sous des formes plus ou moins formalisées : rapports, appréciations, etc... Mais nulle part elle ne revêt le caractère de tradition scarée qu'elle a pour les agents de l'État. Ce n'est pas un exercice annuel gratuit. La notation vient tempérer le caractère automatique de l'avancement (changement d'échelon) à l'ancienneté en le rendant plus rapide si l'agent a été bien noté par ses supérieurs hiérarchiques. Par ailleurs, il faut tenir compte du poids de l'histoire sur ce mode d'évaluation puisque M. Thuillier (3) relève des exemples remontant à 1813 ! Parallèlement à l'histoire de la notation, on pourrait écrire l'histoire de ses limites, presque aussi ancienne ! Balzac écrivait en 1838 (4) : « Il existe une loi désolante contre le génie administratif, la loi sur l'avancement avec sa moyenne. Cette fatale moyenne résulte des tables de la loi sur l'avancement et des tables de mortalité combinées ».

Le régime actuel, uniformisé pour tous les ministères, résulte de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 et du décret n° 59-308 du 14 février 1959. L'article 24 de l'ordonnance stipule : « Il est attribué chaque année, à tout fonctionnaire en activité ou en service détaché, une note chiffrée (5) suivie d'une appréciation générale, exprimant sa valeur professionnelle. Le pouvoir de notation appartient au chef de service ». Son objectif est triple :

- classer par ordre de mérite des personnels ;
- sélectionner les agents susceptibles d'être promus au grade supérieur ;

(1) Par exemple : fonctionnaires de l'Équipement membres d'associations de défense de l'environnement, de lutte contre des projets autoroutiers ou d'urbanisme, etc... et y défendent leur conception de l'intérêt général et du service public.

(2) On retrouve ici le problème de la relation administration-administré évoqué précédemment.

(3) Thuillier Guy, *op. cit.*, p. 129.

(4) Balzac Honoré de, *Les employés*, Éd. A. Houssiaux, 1855, tome 3, p. 234.

(5) La note varie de 0 à 20. Pratiquement, les notes les plus fréquentes se situent entre 15 et 20.

— assurer une meilleure adaptation de l'agent à sa fonction ou à une autre fonction dans la mesure où elle a un caractère pédagogique.

Le système de la notation est cependant très contesté. On peut regrouper les critiques sous deux thèmes : son manque d'objectivité et son inutilité.

1) Le manque d'objectivité constitue une critique déjà ancienne. « Les uns sont-ils mieux notés, (...) cela ne veut pas dire qu'ils font en réalité plus et mieux que les autres, mais simplement que, liés avec leurs chefs ou fortement recommandés par eux, ceux-ci ont épuisé en leur faveur tout leur stock d'adjectifs laudatifs. » (1) Il est évident que le problème reste toujours actuel. En réalité, dans beaucoup de services les notes attribuées sont toutes excellentes quand elles ne sont pas toutes identiques, ce qui leur ôte leur signification. De plus, les traditions d'égalitarisme dans la fonction publique ont conduit à la création d'un système de péréquation des notes au sein du grade ou du corps pour compenser « l'équation personnelle » de celui qui attribue la note. La note globale est souvent décomposée en différentes rubriques, dont la définition est parfois contestable. Que signifie par exemple la note de « rayonnement » pour les enseignants du secondaire ? Peut-on quantifier cette qualité ? Enfin, la pratique veut que l'on ne baisse pas une note car cela apparaîtrait comme une sanction prise contre un fonctionnaire. Habituellement, la note est simplement maintenue d'une année à l'autre et, de temps en temps, augmentée souvent plus en considération de l'ancienneté que de la qualité du service rendu. Par ce phénomène de cliquet, il arrive que la note devienne tout à fait contradictoire avec l'appréciation littéraire qui l'accompagne (bien qu'il faille souvent lire entre les lignes pour l'interpréter correctement).

2) Compte tenu de tous les biais qui affectent la notation, peut-on dire qu'elle est utile ? Une chose est certaine : le système est d'une extraordinaire lourdeur. Directeur du personnel, Chef de service et membres des commissions administratives paritaires consacrent chaque année un temps considérable à la notation alors que sa seule utilité est de permettre la promotion au choix des fonctionnaires mais que tous ne sont pas promouvables faute d'une ancienneté suffisante dans leur échelon. On n'imagine donc guère que l'on puisse la supprimer mais on pourrait sans doute la simplifier en ne notant que les agents promouvables au choix. Si on ne peut pas la rendre objective (un jugement rendu par des hommes sur d'autres hommes ne peut guère l'être s'il doit rendre compte d'une activité complexe), on pourrait la remplacer par un système plus brutal en imposant le système du classement sans ex æquo, comme cela se fait dans certaines entreprises privées. Mais il est possible qu'un tel système heurterait les caractéristiques sociologiques de la fonction publique et aboutirait à des réactions de rejet. Le classement au concours d'entrée suffit.

Le système de la notation (auquel on reproche aussi son caractère scolaire et infantilisant) est censé symboliser et renforcer le pouvoir hiérarchique. La pratique en a fait une coque vide, incapable d'assurer l'impartialité que l'on souhaitait atteindre en matière de gestion du personnel. Loin de renforcer véritablement le pouvoir hiérarchique elle le détourne de sa mission d'animation et, finalement, l'affaiblit. S'il n'y avait rien, les chefs de services se poserait peut-être le pro-

(1) Thuillier Guy, *op. cit.*, p. 123.

blème de l'adaptation réciproque des hommes aux fonctions. Au contraire, en apportant un semblant de réponse à ce problème, la notation permet de l'éviter.

Éviter, telle semble être la règle interne de fonctionnement de l'administration. Puisque la note est communiquée à l'intéressé, elle est aseptisée. « Dans un tel milieu, l'évitement réciproque ne semble pas un comportement pathologique, mais la façon la plus efficace dont dispose l'individu pour ne pas vivre dans un climat d'anxiété. Car toute dépendance personnelle qui nécessite une relation de face à face génère de l'incertitude, des possibilités de manipulation et donc de risques de tension entre les partenaires. » (1). Nous sommes donc loin du management qui s'appuie beaucoup sur les tensions et la concurrence interpersonnelle. Par contre, comme dans beaucoup de grandes organisations, faute de maîtriser totalement un système devenu trop complexe, atteint de gigantisme, on se contente d'en gérer les aspects symboliques. La notation, quels que soient ses défauts, symbolise le fait qu'il existe un substitut à l'absence de liaison entre rémunération et productivité et c'est cela qui est important. C'est un stimulant matériel (puisque la notation peut accélérer l'avancement et donc la rémunération) mais il est indirect et ne viole pas le tabou de l'argent.

Un système de notation existe aussi dans certaines branches du secteur privé proches du secteur public. Par exemple, l'article 28 de la convention collective des banques stipule : « les agents sont notés par écrit selon la périodicité en usage dans chaque entreprise et au moins une fois tous les deux ans. A cette occasion, chaque agent doit être informé de l'appréciation de ses services telle qu'elle est retenue par l'employeur (...). Les notes sont communiquées par écrit aux intéressés et commentées avec ceux qui les ont établies (2). Les intéressés les visent pour prendre acte de leur communication et ont la faculté d'y inscrire leurs observations ».

d) La syndicalisation de la fonction publique.

Si, comme nous l'avons vu, le principe de l'autorité hiérarchique est très ancien, il a été constamment accompagné de contestations qui, au gré des événements, ont pu prendre des formes différentes. Mais plus que la remise en cause du principe hiérarchique, finalement accepté, leur souci constant a plutôt été la lutte contre les abus ou le favoritisme et la défense des intérêts corporatifs des agents.

La première tentative date de 1840 avec le lancement d'une revue : « La France administrative ». Elle demande notamment la préparation « d'une charte administrative où les droits et les devoirs des employés de tout grade soient établis d'une manière nette et tranchée, afin d'éviter ces conflits fréquents qui nuisent à la considération dont l'administration doit jouir et que nous réclamons pour elle » (3). Cette citation montre que déjà, les ancêtres du syndicalisme voyaient dans ce qui s'appellera plus tard un statut, un mode de légitimation de l'administration. Plus tard, « La France administrative » a joué un rôle dans le

(1) Thoenig Jean-Claude, La stratification. In « Où va l'administration française ? », Les éditions d'organisation, 1974, p. 32.

(2) Cette dernière disposition n'est pas obligatoire dans la fonction publique.

(3) Thuillier G., *op. cit.*, p. 213.

mouvement d'opinion qui a provoqué en 1843 la proposition de loi Saint-Marc Girardin sur les règles d'admission et d'avancement dans les emplois publics » (1). Malheureusement, cette revue disparaît peu après, victime d'une répression sévère.

La contestation ne pourra se réorganiser de façon très éphémère, qu'en 1848 avec, en particulier, le lancement du « Moniteur des Postes » qui prône une sorte de « socialisme bureaucratique ». C'était peut-être anticiper un peu trop sur l'événement...

Il faut ensuite attendre 1869 pour que la contestation puisse s'organiser durablement avec la création de l'Association des employés de l'administration des Finances, le développement de la presse administrative (La Revue administrative en 1883 et le Journal des Fonctionnaires en 1884) et, à partir de 1900 la multiplication des associations professionnelles. En 1910, le ministre des Postes, Millerand, organise une représentation permanente des personnels auprès du Ministre. Petit à petit, l'idée d'un contre-pouvoir syndical (2) capable de tempérer l'arbitraire (et non l'autorité) des chefs fait donc son chemin (3). En 1911, la Chambre des Députés adopte un projet de loi reconnaissant le droit syndical aux fonctionnaires ; mais il est rejeté par le Sénat et il faudra attendre la Constitution de 1946 (et les lois du 19 octobre 1946 et du 28 avril 1952) complétées par le protocole OUDINOT de juin 1968, le « GRENELLE » de la fonction publique, et une instruction du Premier Ministre datée du 14 septembre 1970. En fait, il semble que des syndicats de fonctionnaires aient existé entre les deux guerres, bénéficiant d'une simple tolérance.

Depuis la Libération on ne conteste plus guère le fait que le syndicalisme nuit moins à l'autorité en étant intégré dans le fonctionnement normal de la fonction publique qu'en étant rejeté dans une opposition systématique. Cette règle s'applique ici d'autant plus aisément que les syndicats n'ont jamais demandé autre chose que le respect des principes républicains. Par contre, ils opposent une critique beaucoup plus radicale à l'entreprise privée en contestant le principe de l'appropriation privée des moyens de production (du moins en ce qui concerne la CGT et la CFDT). L'adéquation très forte entre le discours syndical et l'idéologie dominante dans la fonction publique en ont fait un des secteurs où le taux de syndicalisation est le plus élevé. Il varie de 50 à 80 % (4), ce qui est très supérieur aux chiffres rencontrés habituellement dans le secteur privé. Lorsque cela ne contrarie pas leurs exigences corporatives, les syndicats sont les meilleurs défenseurs de l'intérêt général, de la responsabilité sociale de l'administration ou du secteur para-public. L'adhésion des syndicats aux valeurs légitimantes de la fonction publique amène à leur concéder un rôle officiel notamment dans deux domaines privilégiés : la gestion des personnels et la grève.

1) En matière de gestion du personnel, les syndicats représentatifs participent à travers trois organismes paritaires à une série de consultations (ils n'ont jamais de pouvoir délibératif).

(1) *Ibid.*, p. 214.

(2) Cf. pour la notion de contre-pouvoir syndical dans l'entreprise : Lassègue P. et Burlaud A., *op. cit.*, p. 61 à 85.

(3) La loi de 1884 qui accordait le droit syndical aux salariés était muette sur le cas des fonctionnaires.

(4) Loschak Danièle, Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique, *Bulletin de l'IIAP*, 1976, p. 166.

- Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique (CSFP) entend un rapport annuel sur l'état de la fonction publique et examine des problèmes généraux qui se posent dans les domaines suivants : statut, recrutement, notation, avancement, rémunération, formation professionnelle continue, etc... Il comprend aussi une commission de recours pour les problèmes disciplinaires. Les organisations syndicales reprochent cependant au gouvernement de s'en servir comme d'une chambre d'enregistrement (1).

- Les Comités Techniques Paritaires (CTP) qui existent dans tous les ministères et dans certains établissements publics ont à connaître de toutes les questions relatives à l'organisation des services, à leur fonctionnement, à la modernisation de leurs méthodes, à l'élaboration et à la modification des règles statutaires particulières. Depuis le décret 76-510 du 10 juin 1976, leur compétence s'étend aux problèmes d'hygiène et de sécurité (avec des compétences comparables à celles des comités d'hygiène et de sécurité dans les entreprises privées).

- Enfin, les Commissions Administratives Particulières (CAP), qui représentent sans doute le plus grand acquis de la fonction publique, ont pour rôle essentiel de donner un avis (qui en principe est suivi) en matière de notation, avancement, titularisation, détachements, etc... Elles remplacent les anciennes commissions d'avancement et les conseils de discipline et assurent la transparence de la gestion du personnel à laquelle aspirent les syndicats de la fonction publique. De fait, on ne déplore plus l'avalanche d'abus et de faveurs que décrit M. Thuillier (2) ou H. de Balzac (3). Pour la masse des fonctionnaires, la protection syndicale est efficace et originale par rapport aux pratiques du secteur privé.

2) En matière de grève, les pouvoirs publics ont toujours eu une attitude très sévère à l'égard des fonctionnaires. Interdite jusqu'en 1946, elle est maintenant admise sauf pour la police, les personnels pénitentiaires, etc... pour lesquels la continuité du service public se pose de manière particulièrement aiguë. Le droit de grève est cependant plus réglementé que dans le secteur privé : retenue sur le traitement mensuel de 1/30 par journée ou fonction de journée de grève, nécessité de déposer un préavis de 5 jours francs avant le début de la grève, indiquant sa durée et son motif et interdiction des grèves « tournantes » ou « surprises ». Enfin, les pouvoirs publics ont essayé de canaliser les mouvements de grève, d'éviter les grèves sauvages et, pour ce faire, ont exigé que le préavis soit déposé par une organisation syndicale représentative au plan national. Le rôle que l'on essaye de faire jouer aux syndicats est donc assez délicat : en leur donnant le monopole du déclenchement de la grève, on leur en donne ainsi la responsabilité. C'est dire le degré d'implication du syndicalisme fonctionnaire dans cette structure consultative... qui a une fonction de légitimation réciproque spécifique au secteur public.

e) La crise du système hiérarchique dans la fonction publique.

La crise que connaît l'administration n'est pas récente. On pourrait même dire qu'il s'agit d'un phénomène permanent (4), auquel cas il ne s'agit pas d'une

(1) Cabaret R. et Panier R., *op. cit.*, p. 201.

(2) Thuillier Guy, *op. cit.*, p. 137 à 139.

(3) De Balzac Honoré, *op. cit.*, p. 179 et 180.

(4) Cf. : Thuillier G., *op. cit.*, p. 195 à 211 et Galy Philippe, *Gérer l'État*, Berger-Levrault, 1977, p. 31 à 56.

crise mais d'une maladie endémique. Nous pensons cependant qu'il y a crise dans la mesure où la maladie a pris un tournant au cours de la dernière décennie et devrait évoluer assez rapidement au cours de la prochaine.

Un facteur de changement essentiel est l'apparition de techniques de gestion ⁽¹⁾ permettant de mesurer les résultats et de planifier les activités administratives, incompatibles avec le mode d'autorité hiérarchique dans lequel chacun est couvert par son supérieur. La diffusion de ces techniques dans le secteur privé et, peut être plus encore, le prestige dont elles jouissent même lorsqu'elles ne sont pas appliquées, a accru le malaise. La pyramide se lézarde donc du fait de l'adaptation de son mode de fonctionnement interne.

Dans l'organigramme de la fonction publique, les échelons intermédiaires se multiplient et alourdissent les circuits de communication au point que « ceux qui ont le pouvoir de décider n'ont pas les informations nécessaires et ceux qui ont les informations nécessaires n'ont pas le pouvoir de décider et n'ont pas intérêt à communiquer leurs informations » ⁽²⁾. C'est sans doute un peu caricatural mais cela traduit bien l'autonomie que les individus recherchent pour compenser les rapports de dépendance à l'égard de la hiérarchie dont ils souffrent. Paradoxalement, on voit donc qu'autonomie et isolement vont de pair avec hiérarchie et s'opposent au travail en équipe exigé par la division en opérationnels et fonctionnels.

L'évolution du niveau culturel des fonctionnaires (allongement et démocratisation des études), la diminution des débouchés offerts par le secteur privé aux diplômés de l'enseignement supérieur ont entraîné, surtout dans les échelons moyens, l'apparition d'une population sur-qualifiée, sous-employée et donc frustrée qui accepte de plus en plus difficilement le poids de la hiérarchie. Le phénomène n'est pas propre à l'administration mais il la bouscule sans doute plus violemment. La dissociation entre la sphère du travail (la fonction) et celle de la carrière (le corps et le grade) y est plus marquée, rendant difficiles les ajustements. Les glissements de fonctions sont nombreux mais il n'est pas possible d'en tirer les conséquences sur le plan de la rémunération et de la place dans l'organigramme. La stratification est un obstacle à la mobilité sociale ⁽³⁾ et le statut de la fonction publique ne légitime plus aussi bien les inégalités entre fonctionnaires appartenant à des corps différents mais occupant des emplois comparables. Cela est dû au vieillissement de la grille de la fonction publique et à une désacralisation des concours (essentiellement dans les catégories B et C). On accepte moins qu'il détermine toute la vie professionnelle d'un individu tout en redoutant de le remplacer par un système moins « objectif » ⁽⁴⁾.

La crise se manifeste par un bouillonnement d'idées et de mouvements contradictoires. La hiérarchie est contestée et on demande son assouplissement. Par ailleurs, cette hiérarchie protège et il faut « se serrer les coudes » au sein d'un même corps, ce qui contribue à balkaniser la fonction publique et à reproduire le modèle hiérarchique à travers la hiérarchisation des corps. Cela est vrai du haut

⁽¹⁾ Elles feront l'objet du chapitre suivant.

⁽²⁾ Crozier Michel, *La centralisation*. In *Où va l'administration française ? op. cit.*, p. 17.

⁽³⁾ En dépit des concours internes, comme nous l'avons déjà vu.

⁽⁴⁾ Nous avons déjà vu p. 221 le problème posé par les candidats « sur-diplômés » se présentant aux concours des catégories B et même C. Sur la crise des cadres moyens, cf. également : Thoenig J.-C., *op. cit.*, p. 52 et 53.

en bas de la pyramide. Comme si le contrôle et la pression des autorités supérieures ne suffisaient pas, chaque individu subit en plus le contrôle de ses pairs. « Chacun se trouve dans une situation telle qu'il lui est pratiquement impossible d'échapper au contrôle de ses collègues. Un conformisme sévère est exigé. Les avantages particuliers ne sont pas tolérés mais combattus. Un esprit rigoureusement égalitaire règne entre pairs. Les seules différences reconnues entre individus sont déterminées par un facteur impersonnel : la règle d'ancienneté. » (1)

Le problème ne se limite pas seulement à un problème de style de commandement qui serait inadéquat par rapport à une évolution du contexte. Il y a aussi le fait que l'administration est de plus en plus impliquée dans la vie économique (passage à l'État omniprésent), que de la résolution de problèmes purement réglementaires, elle est passée à des fonctions de régulation et d'animation de l'activité économique. L'administration n'est plus au-dessus de la mêlée mais dans la mêlée.

La haute fonction publique n'a jamais cherché à freiner ce mouvement. Bien au contraire, comme nous l'avons déjà vu, les grands corps ont profité à plein des possibilités de contacts avec le secteur privé (2). Leurs membres y ont acquis des compétences nouvelles et... des débouchés. Le fossé entre la haute fonction publique et le reste de l'administration s'est creusé, les systèmes de légitimation sont devenus différents. Pour la haute fonction publique qui s'engage dans des opérations comme le Plan calcul, Concorde, le complexe de Fos puis la restructuration de la sidérurgie et celle du secteur « poids lourds » par l'intermédiaire du groupe Renault, etc... la seule légitimation possible est, *a priori*, la protection de l'intérêt national et, *a posteriori*, le succès industriel de l'opération. Par contre, pour l'administration traditionnelle, les fondements de la légitimité de l'action de l'État restent le caractère anonyme et égalitaire des règles, ce qui n'est pas le cas dans les exemples que nous venons de citer. De plus, les services « traditionnels » ne sont pas structurés pour répondre à ce type de demande. L'unité de l'administration s'en trouve rompue.

En caricaturant un peu, on a donc d'un côté un grand enthousiasme pour une réforme administrative qui permette à l'État de jouer plus efficacement son rôle économique auquel correspond, d'un autre côté, la docilité, l'apathie ou le doute. Cela aboutit à une situation assez paradoxale. Le sommet cherche à introduire à la base le système de valeur « managérial » (3) fondé sur le souci d'efficacité (la fin justifie les moyens), la délégation de responsabilités, la collaboration sur une base égalitaire de spécialistes de différentes disciplines, etc... par des moyens autoritaires (4), car il n'y en a pas d'autres ! De plus, ceux qui prônent le changement sont ceux qui en sont le mieux protégés. Les privilèges dont bénéficient les membres des grands corps constituent une barrière qui les isole du reste de la fonction publique et en font un modèle que l'on cherche à imiter (5). Leur mode de fonctionnement élitiste est en contradiction avec la mobilité professionnelle prônée par ailleurs. A titre d'exemple, l'Inspection des Finances comprend un effectif de moins de 200 personnes se renouvelant très lentement car elle « ne

(1) Thoenig J.-C., *op. cit.*, p. 34.

(2) Au point que l'on ne sache plus très bien où passe la frontière privé/public.

(3) Cf. Thoenig J.-C., *op. cit.*, p. 49 et 50.

(4) *Ibid.*, p. 40.

(5) *Ibid.*

recrute à la sortie de l'ENA que 3 à 4 personnes par an, comme s'il n'y avait par génération scolaire que 3 à 4 jeunes gens aptes à le devenir » (1). Le système semble donc apparemment bloqué et le fonctionnement des administrations centrales s'est sensiblement dégradé au cours de ces dernières années. En fait, nous allons le voir, différentes solutions partielles se sont dégagées de la pratique.

§ 2. — LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS AU SYSTÈME HIÉRARCHIQUE TRADITIONNEL.

Pour répondre au blocage analysé précédemment, deux solutions sont possibles : la fuite, grâce à la création de structures parallèles et l'expérimentation de réformes plus profondes.

a) La fuite et la création de structures parallèles.

Quand la structure et les hommes qui la composent ne conviennent pas, on crée une nouvelle structure sans pour autant supprimer la première. Le phénomène est à la fois connu et ancien et correspond dans l'administration à deux principaux cas :

- le pouvoir politique n'a pas confiance dans une administration dont il redoute les lenteurs ;

- le problème à résoudre est nouveau et il n'existe pas de « structure d'accueil » homogène. Il faut donc en créer une autre. Nous examinerons successivement ces deux types de structures parallèles.

1° *Le pouvoir des cabinets.*

Les cabinets existent depuis longtemps. H. de Balzac en fait un portrait particulièrement dur (2). Leur prolifération provient des conflits qui naissent au sein d'une fonction publique de structure fermée : les ministres ayant une légitimité politique passent alors que l'administration qui fonde sa légitimité sur le respect de la règle reste. On dira que la règle est la traduction en langage administratif de la politique gouvernementale et qu'il doit donc y avoir nécessairement adéquation entre les deux. C'est oublier que la règle possède une certaine inertie (il y a un décalage qui peut atteindre plusieurs années entre le vote d'une loi, la publication des décrets d'application, puis des circulaires correspondantes et enfin la mise en place d'une procédure administrative adaptée) et, de plus, peut faire l'objet d'interprétations différentes. Les cabinets ont pour rôle essentiel de contrôler que la volonté politique ne se dilue dans les méandres de l'administration. Ils doivent faire preuve d'un minimum d'allégeance politique, ce qui est une façon de réintroduire un « spoils system » à petite dose.

(1) *Ibid.*, p. 41.

(2) Ce que nous appelons aujourd'hui le chef de cabinet « dit de son ministre ce que le ministre ne peut pas dire de soi-même (...). C'est un homme politique et quelquefois la politique d'un homme » (H. de Balzac, *op. cit.*, p. 190).

Les petits journaux sous la Monarchie de juillet se moquent déjà des « caniches » ministériels (Thuillier, *op. cit.*, p. 181).

Pour des raisons bien évidentes, il y a une sorte de tendance spontanée à l'hypertrophie des cabinets ministériels qui devraient pourtant se contenter de la préparation du travail et des décisions du ministre, de l'organisation de ses relations extérieures et de veiller à l'application exacte et rapide de sa politique. Les effectifs des cabinets sont réglementés (1) mais, en pratique, les prescriptions sont souvent enfreintes et, parfois, le cabinet officiel est accompagné de membres officieux. Tout naturellement, l'hypertrophie du nombre entraîne l'hypertrophie des attributions. Non seulement ils contrôlent, mais ils gèrent de plus en plus. C'était déjà vrai sous la III^e République (2), ce l'était moins sous la IV^e du fait de l'instabilité ministérielle qui tranchait plus particulièrement avec la stabilité de l'administration mais la stabilité politique de la V^e a de nouveau entraîné un gonflement du pouvoir des cabinets. Les « bureaux » sont dessaisis de toutes les affaires importantes et d'une partie de leur pouvoir. Le découragement en est la conséquence. « Les manipulations de l'appareil administratif par le milieu des cabinets apparaissent de plus en plus fréquemment « scandaleuses », c'est-à-dire illégitimes. L'opinion (et l'administration) voit apparaître sous d'autres visages, la République des petits copains » (3).

Enfin, « la jeunesse des membres de cabinets et, par conséquent, bien souvent leur « inexpérience » contribuent à la dégradation du moral des administrations centrales. Ils sont face à des sous-directeurs ou des directeurs toujours plus âgés qu'eux et d'autant plus âgés qu'ils n'appartiennent pas aux mêmes corps. Phénomène de corps et ancienneté alimentent l'acrimonie de ceux qui ont l'impression de voir systématiquement leur travail refait par des jeunes « irresponsables » qui n'auront pas à appliquer les textes qui sortiront » (4).

Le doublement de l'administration par l'administration « parallèle » des cabinets crée une concurrence mais pas une émulation car le rapport de force est trop inégal. N'ayant qu'un effet négatif dans le domaine de la gestion quotidienne, isolant le ministre de ceux qui auront à mettre en œuvre sa politique, on se demande si le seul effet positif des cabinets n'est pas de le sécuriser. C'est un peu ce que disait avec un vocabulaire différent H. de Balzac... (5).

2° La création de cellules hors hiérarchie.

Ce phénomène n'est guère vieux de plus d'une dizaine d'années et correspond à une approche très « managériale » des problèmes. La création de cellules est sensiblement l'homologue, dans l'administration, des services fonctionnels (« staffs ») dans les grandes entreprises privées. Chaque fois qu'apparaît un problème nouveau correspondant à un mythe mobilisateur (6), que se prépare une réforme, que des contacts interministériels sont nécessaires, on nomme un chargé de mission qui s'entourera d'un état-major restreint. Ces tâches, plus vivantes que la direction d'un « bureau » dépossédé de tous les problèmes de fond et

(1) Par la loi de finances du 13 juillet 1911 et le décret du 28 juillet 1948, plusieurs fois modifié.

(2) Thuillier G., *op. cit.*, p. 183.

(3) Worms Jean-Pierre, La redécouverte du politique. In « *Où va l'administration française ?* », *op. cit.*, p. 201.

(4) Bodiguel J.-L., *op. cit.*, p. 120.

(5) In « *Les employés* », *op. cit.*, p. 191.

(6) Rappelons les exemples donnés dans le chapitre 1 de la 2^e partie : sécurité routière, lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, etc...

auquel il ne reste plus que l'expédition des affaires courantes, attirent les « cadres supérieurs » de la fonction publique. Ce système permet de mieux motiver ceux qui seront désignés pour les remplir mais crée des tensions ailleurs. Globalement, le problème interne à l'administration n'est pas résolu mais simplement déplacé.

La création de cellules est une solution qui n'a que les apparences du modernisme ; c'est une solution de facilité qui laisse deux problèmes sans réponse :

- l'aggravation des forces centrifuges dans les administrations centrales qui en perturbent le fonctionnement ;

- les chargés de mission ne sont jamais réellement responsables car ils n'ont pas à mettre seuls en œuvre leurs propositions et ne sont pas jugés sur les résultats, ce qui est en totale contradiction avec les enseignements du management.

Les deux principales issues permettant de fuir ou d'assouplir ce système hiérarchique n'ont pas apporté de solution satisfaisante car elles ont à chaque fois heurté la logique du fonctionnement de la fonction publique sans lui proposer un substitut cohérent.

b) L'expérimentation de réformes en profondeur.

Dans les administrations centrales et leurs services extérieurs, très peu de choses ont été faites jusqu'à présent. Le Conseil d'État avait fait en 1972 une étude sur les centres de décision et de responsabilité dans laquelle il analysait les problèmes que leur création soulèverait dans les domaines de la comptabilité publique et de la fonction publique. Mais ce travail n'a pas encore eu de suites.

La seule réalisation intéressante dont nous ayons eu connaissance est la création de « chefs de projet » au ministère de la Défense. Il s'agit de confier un dossier, de type de ceux qui justifient la création d'un poste de « chargé de mission », à un fonctionnaire sans le faire sortir de sa hiérarchie. Il aura donc une double fonction : ses tâches de gestion courante (pour lesquelles il pourra éventuellement se faire mieux seconder) qu'il conserve et le suivi du dossier qu'on lui confie. Si cette nouvelle tâche nécessite des liaisons horizontales avec les autres services, une simple lettre de mission permet de communiquer sans passer à chaque fois par la voie hiérarchique. Une lettre de mission du Premier Ministre permet même des contacts interministériels directs. Le point le plus positif de cette solution est que le chef de projet reste dans la hiérarchie qui ne subit donc ni hémorragie ni sentiment de dépossession. Elle conforte donc l'administration dans son mode de fonctionnement habituel.

Les expériences plus radicales doivent en fait être recherchées dans le secteur public au sens large et notamment dans les établissements et entreprises publics qui sont sous la pression exercée par une plus grande proximité du marché. Comme cela a déjà été évoqué, la relation traditionnelle de souveraineté de l'État à l'égard de ses sujets bouscule beaucoup moins la hiérarchie qu'une relation de négociation avec des clients. Le meilleur exemple qui puisse illustrer notre propos est sans doute celui de l'Institut Géographique National (IGN) dont nous avons trouvé les principaux éléments dans un article de M. J. P. Anastassopoulos (1).

(1) Anastassopoulos J. P. : La responsabilisation du personnel à l'IGN. In « *Problèmes actuels de gestion des entreprises publiques* ». Compte rendu de la journée d'étude du Groupe de réflexion sur les entreprises publiques (GREF) du 17 février 1978. CESA, p. 151 à 165.

L'IGN est un établissement public à caractère administratif employant 2 500 personnes, « issu des anciens services géographiques de l'armée et dont la mission de service public consiste à établir et à tenir à jour la carte du territoire national au 1/25 000 » ⁽¹⁾. Cette carte de base, terminée fin 1977, ne nécessite ensuite qu'un travail de mise à jour qui ne justifie pas le maintien de l'effectif. Pour que l'organisation puisse conserver à la fois son personnel (qui a un statut de fonctionnaire mais beaucoup auraient peu apprécié d'être mutés, sans compter les non-titulaires qui risquaient le licenciement) et son savoir-faire, deux solutions étaient possibles :

1) Trouver de nouveaux débouchés du côté de l'administration : remise à jour plus fréquente de la carte au 1/25 000, priorité sur le secteur privé pour l'obtention de commandes de travaux géographiques particuliers émises par les administrations, établissement d'une carte de France à très petite échelle (ce qui aurait mis l'IGN en concurrence avec les services du cadastre du ministère des Finances), etc...

2) Développer la commercialisation de sous-produits de la carte de base : cartes touristiques routières, cyclistes, pédestres, etc...

Les deux voies ont été explorées. La voie administrative n'a pas posé de problèmes de structure et d'organisation. Par contre, la voie commerciale, ouverte dès 1975, a fait surgir de graves difficultés : lorsque les services commerciaux obtenaient des commandes, la production ne suivait pas et, en cas de réponse à un appel d'offre, le prix auquel le marché était obtenu ne couvrait pas les coûts. Ce mauvais départ a autant inquiété la Cour des Comptes ⁽²⁾ que les syndicats qui se méfiaient de tout ce qui était commercial par rapport à ce qui est « service public » ⁽³⁾.

Pour essayer de sortir de l'IGN de ce mauvais pas, le Directeur Général, M. René Mayer, a dès 1976 pratiqué une politique de concertation sans précédent : 30 journées de réunion avec 900 participants au total. A la suite de cette consultation, il a pu procéder à des réformes dont celle qui nous intéresse tout particulièrement ici : la modification de l'organigramme. D'un découpage hiérarchique fondé sur les techniques de production (service géodésie, photogrammétrie, topocartographie, reproduction et tirage, affaires économiques et commerciales, etc...) on est passé à une organisation hiérarchico-fonctionnelle par produit (service des cartes grandes échelles, moyennes échelles, cartes thématiques, etc... plus des services fonctionnels). D'une organisation introvertie, toute préoccupée de la qualité de sa production comme le sont beaucoup de services publics, on passe à une organisation extravertie, tournée vers le client. « Chacun des services chargé d'une famille de produits devrait, dans la mesure du possible, disposer de tous les moyens nécessaires pour assurer sa propre production. Bien entendu, il n'est pas possible d'appliquer intégralement ce schéma qui, poussé à l'absurde, reviendrait à confier à chaque unité un avion pour la prise de vue et une machine d'impression. Chacun des nouveaux services aurait donc encore recours à tel ou tel de ses voisins comme « prestataire de service ». Quand l'autre lui apparaîtrait

⁽¹⁾ Anastassopoulos, *ibid.*, p. 151.

⁽²⁾ Cf. son rapport de 1977.

⁽³⁾ Le syndicat CGT a pu écrire : « les marchands sont dans le temple » ou « une carte n'est pas un paquet de lessive ».

mieux placé que lui pour assurer une opération déterminée, il lui confierait celle-ci. Il aurait également recours aux « services-supports » comme le personnel, le budget, la logistique, etc... qui resteraient communs à l'ensemble de l'IGN » (1). Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur les efforts de l'IGN mais ses premiers résultats semblent encourageants. Le fait que cette réforme ait pu être menée avec un personnel fonctionnaire mérite d'être souligné.

Prendre l'exemple d'un établissement public ayant une activité commerciale peut paraître une façon de mal poser le problème dans la mesure où chaque responsable d'un produit peut être, implicitement ou explicitement, transformé en responsable d'un centre de profit avec, logiquement, un système de stimulation différent qui entraînerait rapidement une privatisation du service public. Ce serait oublier que l'argent et la crainte du licenciement ne sont pas les seules motivations et que, de surcroît, ce ne sont pas « des motivations en rapport direct avec la tâche confiée à un individu » (2). Il existe des motivations positives, telles le dévouement au service public, mais elles supposent que le personnel perçoive bien sa contribution aux finalités de l'organisation. L'exemple suivant montre la réalité de l'existence de ces motivations. Dans les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) (3), pour des raisons budgétaires évidentes, les employés n'ont pas le droit de provoquer les droits des bénéficiaires en les informant sans qu'ils aient formulé une demande. Autrement dit, ils ne doivent pas inciter les allocataires à demander ce qu'ils ignorent... Certains employés transgressent volontairement et à leurs risques cette règle « pour sauvegarder le caractère de service social de leur travail » (4) ou complètent eux-mêmes des dossiers incomplets lorsqu'ils disposent des informations par ailleurs, plutôt que de les retourner aux intéressés.

Dans un dernier paragraphe, nous présenterons rapidement la Direction par objectifs (DPO) non pas qu'elle ait fait l'objet d'expérimentations dans des services publics en France mais parce que ce pourrait être un axe de recherche. Il n'est pas exclu que le mouvement RCB et le développement des techniques de contrôle que nous étudierons dans le chapitre suivant n'orientent les réformes à venir dans ce sens.

§ 3. — LA DIRECTION PAR OBJECTIFS (DPO).

La DPO s'inscrit dans la logique du développement du secteur privé. Les progrès techniques et le taylorisme ont permis le passage à une production de masse dont il est devenu de plus en plus difficile de contrôler les coûts. Deux démarches complémentaires ont permis d'essayer de rendre toute l'organisation perméable aux contraintes de marché alors que celles-ci avaient au contraire tendance à se diluer :

(1) Anastassopoulos J. P., *op. cit.*, p. 155.

(2) Anastassopoulos J. P., Note de synthèse sur la gestion des entreprises publiques. In : « *Problèmes actuels de gestion des entreprises publiques* », *op. cit.*, p. 51.

(3) Ce sont des services publics sociaux soumis à un régime de droit privé. (Cf. à ce sujet : Auby J. M. et Ducos-Ader R., *Grands services publics et entreprises nationales*, PUF, 1975, tome 1, p. 81 et s.).

(4) Alezra Claudine, Chardovoin René, Eksl René et Sole Andreu : *Conséquences de l'introduction ou de l'extension de l'informatique sur le contenu et les conditions de travail des employés des CAF*. Rapport final d'une recherche financé par la DGRST. Geste, mai 1978, p. 105.

1) substituer à une organisation calquée uniquement sur le procès de production, une organisation dont les cloisonnements majeurs correspondent à ceux du marché. Les grandes décisions ne sont plus des décisions techniques mais des décisions par produits. Ce fût l'innovation introduite en 1928 par Alfred P. Sloan à la General Motors ;

2) la création d'un système d'information capable de rendre compte de façon suffisamment précise de tous les flux physiques et financiers, c'est-à-dire la mise en place d'une comptabilité analytique et, dans certains cas, d'une politique de filialisation des activités qui permet d'éclater les comptabilités générales. Elles deviennent alors aussi nombreuses qu'il y a d'entités juridiques, ce qui n'empêche pas, éventuellement, de les regrouper (de les « consolider ») pour avoir une image de l'ensemble du groupe.

Dès lors, tout est en place pour tirer les ultimes conséquences de cette organisation : demander au responsable d'un produit de se fixer des objectifs, de les traduire en prévisions de résultat, de contrôler leur réalisation pour décider et juger et l'amener à s'autocontrôler. Cette démarche a eu de profondes conséquences sur la façon de diriger les hommes et a pris différentes formes : direction par objectifs, direction participative par objectifs, management par les résultats, etc... Mais, quel que soit le nom donné, il s'agit toujours d'une solution consistant à résoudre les difficultés nées de la gestion d'une organisation qui devient trop grande et trop complexe. L'origine du mal est donc la même, que l'organisation soit marchande ou non. Cela ne signifie pas que les solutions seront identiques, mais on peut néanmoins faire l'hypothèse, *a priori*, qu'il y aura des ressemblances.

L'administration n'est ni seule ni imperméable aux différentes « modes » (1). La DPO n'est pas seulement issue de la recherche d'une meilleure utilisation des « ressources humaines » mais elle est aussi une réaction à la division des tâches (au taylorisme) dans la mesure où il s'agit d'une démarche globalisante. Elle s'inscrit dans le sens des recherches faites sur l'enrichissement des tâches dans l'industrie et la responsabilisation de l'ensemble du personnel (2). Les sciences sociales ont progressé et posé des bases théoriques sur lesquelles s'appuie la DPO. Les développements les plus célèbres sont sans doute ceux de Douglas Mc Gregor avec ses « théories X et Y » (3) qui montrent que le système hiérarchique linéaire n'est pas le plus efficace dans la mesure où il laisse inexploitées de nombreuses sources de motivation des individus appartenant à une organisation. Il est évident que la théorie Y, fondée sur les besoins d'estime et de réputation de l'individu et qui suppose satisfaits les besoins matériels semble très adaptée à la

(1) A titre d'exemple, nous avons relevé le titre d'un exposé débat animé par le Général André Poisson : « D'un service militaire devenu *participatif* à l'insertion des jeunes dans l'entreprise. » (Organisé le 20 novembre 1979 par le CNOF.)

(2) La DPO, imposée par la direction de l'organisation pour en améliorer le fonctionnement, n'est pas sans relations avec l'autogestion à la différence que cette dernière émane d'une aspiration de la base.

(3) Cf. Mc Gregor Douglas : Le facteur humain dans l'entreprise. In : Pigors Paul, Myers Charles et Malm F. T. : *La gestion des ressources humaines*, Ed. Hommes et Techniques, 1976, p. 5 à 10. En quelques mots, la « Théorie X » repose sur le postulat que les hommes ne peuvent être motivés que par l'argent ou la crainte d'une sanction. Par contre, la « théorie Y » postule que les besoins matériels satisfaits, ne peuvent plus être un facteur de motivation. Il faut donc faire appel à d'autres facteurs motivants (besoin du « moi » : estime et réputation), ce qui implique d'autres méthodes de commandement (direction de l'individu par lui-même et auto-contrôle).

fonction publique où les besoins matériels, même quand ils ne sont pas satisfaits ne sont jamais présentés comme essentiels. Le sens du service public repose sur des sentiments complexes mais incluant certainement les besoins d'estime et de réputation. Tout semble montrer l'introduction de la DPO dans les services publics comme une chose possible. D'ailleurs, les discours réformateurs sur la fonction publique y font allusion sous des termes différents : « rétablir le sens de la responsabilité dans la gestion », « recréer une communauté efficace et cohérente au sein de l'administration par la circulation de l'information et la concertation », etc... (1). D'autres déclarations sont plus explicites : « conformément aux règles modernes de gestion, chaque autorité ou chaque cellule se voit assigner des objectifs à attendre et dispose d'une certaine latitude dans le choix des moyens (...). La notion de responsabilité, qui implique à la fois liberté et sanction, serait restaurée » (2). Des hommes politiques de l'opposition tiennent le même langage : « il faudra faire naître une notion de responsabilité dans l'emploi, introduire dans la fonction publique un jugement sur la performance et, pour les cadres supérieurs, faire dépendre les promotions d'autres critères que l'ancienneté ou la fidélité » (3). Enfin, des techniciens adhèrent aussi à ces conceptions nouvelles et œuvrent à leur expérimentation. Ainsi, Monsieur C. Bozon, Directeur départemental de l'Équipement de la Meurthe-et-Moselle (une D.d.e. pilote) explique : « Les nouveaux systèmes d'information, comptables et extra-comptables, mis en place, étaient en effet justifiés par la mise en pratique d'une véritable « direction participative par les objectifs », qui ont conduit à préciser, après étude, les attributions et délégations de chacun » (4).

Nous ne prétendons pas qu'il y ait eu à travers tout l'éventail des partis un consensus en faveur de la DPO, mais simplement qu'elle n'a pas manqué de soutiens (5). Et pourtant, il n'y a jamais eu, à notre connaissance, d'introduction à une grande échelle d'une DPO dans une administration centrale ou ses services extérieurs. Tout au plus s'agit-il d'expériences pilotes. Il y a à cela trois raisons essentielles :

1. Le principe de la souveraineté de l'État au nom duquel le fonctionnaire ne négocie pas son entrée dans la fonction publique (il passe un concours) ou sa rémunération (application de la grille des salaires) veut également qu'il se soumette à une hiérarchie qui, elle-même, obéit au pouvoir politique (gouvernement et parlement). Dans la logique de ce système, il n'est pas pensable qu'un chef de service négocie ses objectifs ou même, plus modestement, son niveau d'activité. Cela ne peut se faire que de façon implicite dans la négociation budgétaire (qui n'est qu'une négociation de moyens). Par contre, dans le secteur privé, l'autonomie laissée à un chef de service peut être très grande puisqu'elle peut aller jusqu'à l'autoriser à diversifier ou à réorienter le secteur d'activités qu'il dirige.

(1) Huet Philippe : *Présentation de la RCB*. Ministère de l'Économie et des Finances, Mission de RCB, janvier 1971, p. 14.

(2) Chirac Jacques : *RCB Bulletin interministériel pour la rationalisation des choix budgétaires*. Mars 1976, p. 5. On notera au passage que les objectifs sont assignés et non négociés. Ce n'est donc pas de la DPO au sens stricte du terme.

(3) Rocard Michel : in : *Promotions* n° 100, 1976, p. 32.

(4) Cf. à ce sujet : Siwek-Pouydesseau Jeanne : *Quel type de gestion publique : hiérarchie, management, participation ou autogestion ? L'administration vue par les administrés*, Institut français des sciences administratives, Université de Paris-Sud, les 10 et 11 février 1978.

(5) Interview de C. Bozon. RCB, n° 35, décembre 1978, p. 8.

2. La mise en place d'une DPO se heurte à la rigidité du cadre budgétaire. C'est un point sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant, mais il convient, dès maintenant, de préciser que le budget de l'État a un caractère contraignant pour ses services puisque les crédits limitatifs sont de droit commun et les crédits évaluatifs l'exception. Par contre, dans le cas d'une entreprise privée, le budget a pratiquement toujours un caractère estimatif qui permettra de calculer l'écart par rapport aux réalisations. La DPO repose en grande partie sur l'analyse de ces écarts (qui doivent être aussi grands que possible lorsqu'ils sont favorables) alors que l'idéal, dans l'administration, est d'aboutir à un écart nul.

3. Enfin, la DPO, dans les entreprises privées, s'accompagne généralement d'un système d'intéressement aux résultats. La plupart des chefs de divisions, directeurs de filiales, directeurs commerciaux ou directeurs d'usines ont des primes sous forme d'un pourcentage du chiffre d'affaires, du « bénéfice » ou de tout autre résultat financier. Dans la fonction publique, comme nous l'avons déjà vu, le système de primes est quasi-totalement indépendant de toute notion de résultat ou de productivité. La DPO peut, bien sûr, se concevoir sans intéressement mais il est difficile au départ, de faire accepter aux intéressés un accroissement de responsabilités sans une contrepartie.

CONCLUSION

En conclusion, il nous est apparu important de faire ressortir le décalage entre la volonté de changement qui se manifeste dans la fonction publique au sommet, alimentée par une nouvelle culture « managériale » et les possibilités de changement qui sont minimales compte tenu, surtout, de la stabilité des règles de gestion du personnel dans la fonction publique. Elles sont pour l'État une des pièces maîtresses de la gestion de sa légitimité et ne peuvent donc pas être modifiées brutalement. De simples ajustements permettent seulement au système de ne pas se bloquer :

- aménagement des rémunérations ;
- auxiliaariat, contractualisation de certaines fonctions et parfois, modifications de statuts des personnels ;
- créations de structures parallèles (agences, missions, etc...) ou modification du statut de certains établissements publics ⁽¹⁾ et enfin,
- création de circuits de communication parallèles à l'intérieur desquels on parlera un langage « managériale » qui est celui du contrôle de gestion que nous verrons dans le chapitre suivant. Cela montre d'ailleurs à quel point les deux aspects gestion du personnel et contrôle de gestion sont liés puisque ce langage ne pourra être promu que par d'importantes actions de formation.

⁽¹⁾ A titre d'exemple, l'Agence Nationale pour l'Emploi, établissement public administratif, devrait changer pour devenir un établissement public industriel et commercial, pour bénéficier d'une plus grande souplesse de gestion. (Interview de M. Jacques Baudouin, directeur général de l'ANPE, in *Le Nouvel Économiste*, n° 211 du 3/12/79.)

LA NÉGOCIATION COLLECTIVE : DE L'ENTREPRISE A L'ÉTAT

Une des préoccupations de principe de l'État a été de faciliter les communications entre les employeurs et les salariés, et ses interventions se justifiaient souvent au nom de ce principe. Mais il a prétendu assumer, également et de plus en plus, des responsabilités directes dans le domaine économique et social. A ce titre, l'État est un interlocuteur à part entière dans les discussions dites « paritaires » : et cela d'autant plus qu'il est lui-même employeur. De là, par conséquent, l'ambivalence inévitable de ses prises de position. En matière de négociation collective, l'État n'a pas eu pendant longtemps une attitude très définie. Il a toujours essayé de pousser les partenaires sociaux dans la voie de la négociation collective car il y trouve son avantage, compte tenu de l'apaisement social qui peut en résulter. Seulement cet État qui, d'un côté, poussait les employeurs et les salariés dans cette voie, ne s'y engageait, en ce qui le concernait, qu'avec beaucoup de réticence. Toutefois, la négociation collective en France a tendance depuis un moment déjà, à s'engager non seulement dans les rapports entre employeurs et salariés, mais également dans les rapports de l'État lui-même, puis en tant qu'employeur, avec ses salariés.

La situation a beaucoup évolué depuis. Des conventions salariales ont été négociées et signées dans la Fonction publique, entre le Ministère de tutelle de la Fonction publique, et les représentants de la plupart des syndicats représentatifs des fonctionnaires. L'État avait auparavant donné une vigoureuse impulsion à la négociation dans les entreprises nationales « à statut ».

Avec les « contrats de progrès », on a assisté, d'une part, au développement systématique d'une négociation collective au sein du secteur public, ce qui constituait une innovation en matière de procédure, et, d'autre part, à une tentative de solution relativement durable des problèmes par voie de convention, ce qui peut apparaître en France comme un procédé nouveau en matière de règlement des conflits sociaux.

Le terme « contrat de progrès », que M. Toutée a avancé le premier, s'est appliqué aux conventions salariales signées de 1969 à 1971 dans le cadre de quatre grandes entreprises publiques : EDF, SNCF, RATP et Charbonnages de France. Ces accords, originaux, traduisirent, d'une part, la crainte de la hausse des prix et, d'autre part, l'espoir des gains d'une croissance. En outre, leurs incidences économiques dépassèrent les problèmes du pouvoir d'achat des salariés pour poser ceux du rapport équilibré entre productivité, prix et salaires, et, notamment, le problème de l'indexation de ces derniers sur ceux-ci ou celle-là.

Le 10 décembre 1969 à l'EGF, après vingt heures de négociation en plusieurs séances, précédées d'une série d'actions revendicatives, la direction et les syndicats CFDT, FO, UNCM-UCT (cadres) et CFTC de l'entreprise signaient une « convention sociale », appellation qui, destinée à remplacer celle de « contrat de progrès » primitivement retenue, a été plus modestement qualifiée par les syndicats de « convention salariale ». Elle couronnait, en effet, d'importants efforts tentés, depuis dix ans, pour faire échapper à l'arbitraire les règles de fixation des

salaires. Mais l'autonomie rendue à l'entreprise et la référence aux deux productivités nationale et spécifique (1 : l'accroissement de la production totale française, corrigée par l'augmentation des prix, qui assure, sans intervention des pouvoirs publics, la part qui revient aux agents de l'EDF-GDF ; 2 : évolution de la rémunération en fonction d'un facteur spécifique à l'entreprise) ont fait que la convention est allée au-delà d'un simple accord de salaires. Il s'agissait même, en fait sinon en droit, « pour la première fois en France », d'« une véritable convention collective du travail » (Lyon-Caen), comportant des engagements réciproques. Mais l'engagement de « paix sociale » a été réduit, dans l'avenant à la convention du 9 février 1971, à un simple engagement « de se rencontrer pour tout désaccord ou litige survenant dans l'application de la convention », et ne se retrouve pas, comme les pouvoirs publics l'espéraient, dans les accords conclus dans d'autres entreprises du même secteur.

Il faudrait bien admettre, d'autre part, que dans les entreprises publiques le statut et la convention collective peuvent coexister : le personnel est, pour partie, en situation réglementaire, pour partie en situation contractuelle.

Il y a eu d'abord une application des méthodes de négociation aboutissant à des accords portant sur les agents placés vis-à-vis de l'Administration — ou, plus fréquemment, vis-à-vis des entreprises publiques — dans une situation elle-même contractuelle. Il s'agissait des agents des entreprises publiques relevant du régime des conventions collectives. Il n'y a donc pas lieu de considérer que ce fût une innovation particulière. L'originalité, sous l'angle juridique, apparût lorsque des négociations concernèrent des personnels soumis non pas à une situation contractuelle comme celle des conventions collectives, mais à une situation statutaire, légale et réglementaire. Ce fut le cas, d'une part, des agents des entreprises publiques « à statut » (EGF, SNCF, etc.) et, plus encore, des fonctionnaires publics. Ce fût, en 1965, le début d'une politique de négociation, que l'Administration entama avec les organisations syndicales de la fonction publique afin d'aboutir à des accords et non plus de simples contacts, plus ou moins informels.

Le CJD estima, par ailleurs, que l'importance quantitative du secteur public, et l'innovation qu'il incarne par les accords cités, incitent à souhaiter que l'État employeur se concerte avec le patronat du secteur privé, et qu'un mode de liaison régulier soit inauguré entre tous ceux qui ont la responsabilité d'entreprises publiques ou privées, quel que soit le statut de leur personnel. Il semble, en effet, déraisonnable de penser qu'une harmonisation rationnelle de la politique sociale puisse être réalisée dans l'ignorance réciproque des deux catégories de dirigeants, comme elle le serait également dans celle des deux catégories de salariés.

Ceci dit, on pourrait imaginer une négociation qui cherche à regrouper les entreprises d'après leur activité, même si les unes appartiennent au secteur privé et les autres au secteur public. Jusqu'à présent pourtant, on n'est pas arrivé à une négociation de branches qui englobât ce dernier.

La liberté relative reconnue aux négociateurs pour le choix du cadre professionnel ne va pas jusqu'à leur permettre, à l'occasion de la délimitation du « tracé » professionnel, d'englober à l'intérieur de celui-ci des secteurs que le législateur aurait entendu expressément soustraire à la négociation collective — notamment les entreprises publiques à « statut ».

Est-ce à dire que dans ces entreprises la négociation était exclue ? Par un paradoxe qui témoigne pour la suprématie de la sociologie juridique sur le nor-

mativisme, les contacts, les discussions, les accords étaient au moins aussi nombreux dans le secteur public que dans le secteur privé. Les syndicats étaient forts, notait G. Lyon-Caen, les conflits fréquents, et ce sont là des conditions nécessaires sinon suffisantes de la négociation. Rien de surprenant à ce qu'on ait vu se multiplier les protocoles d'accord dont la nature juridique et même la validité prêtaient à discussion. Rien d'étonnant non plus à ce que ce soit dans le secteur public qu'aient été conclus de véritables contrats : tels l'accord sur les conséquences de la modernisation à la SNCF (11 juillet 1968), l'accord sur les rémunérations des fonctionnaires des catégories C et D (11 octobre 1969) antécédent direct de celui d'EDF-GDF (10 décembre 1969).

Ainsi, à partir de l'automne 1969, nombre d'accords collectifs ont été signés dans le secteur public et nationalisé, portant non seulement sur les salaires, comme la convention EGF, mais encore sur la durée du travail, les conséquences de la modernisation, les droits syndicaux, etc. La pratique des négociations collectives montre d'ailleurs qu'aussi bien en France que dans divers autres pays industriels, tous les aspects de la vie des entreprises ont fait progressivement leur entrée dans la discussion et dans les textes.

C'est en ce sens que la négociation apparaît au professeur J. M. Verdier comme étant articulée, « en ce qu'elle touche à tous les problèmes, même les plus importants ou les plus lourds de conséquences (emplois, carrières, pouvoir disciplinaire, œuvres sociales, durée du travail, conditions de travail, tableau de service, conséquences de la modernisation, indemnisations diverses, salaires) ». Le contenu des accords signés dans les entreprises publiques prouve, par ailleurs, qu'« au-delà de la contractualisation des rémunérations, on assiste à un mouvement vers la détermination négociée de la politique salariale elle-même ». M. Verdier constate « qu'une négociation digne de ce nom s'est établie dans un secteur dont elle avait été exclue, tout comme dans la fonction publique, parce que l'État-patron entendait user de son autorité souveraine », et qu'elle présente dans lesdites entreprises publiques un « caractère pratiquement continu ».

Le fait d'affirmer que la négociation collective existe juridiquement dans le secteur privé et qu'elle est exclue du secteur public n'est plus conforme à la réalité sociale de nos jours. On pourrait même aller plus loin et dire, avec G. Lyon-Caen, que la distinction du secteur public et du secteur privé en matière de relations professionnelles n'a plus de raisons d'être : l'accord sur les conséquences sociales de la modernisation de la SNCF et la convention sociale de la sidérurgie lorraine furent, en fait, toutes deux des conventions collectives sur l'emploi, et la convention sociale EDF et l'accord d'entreprise Renault, participèrent du même esprit. En s'y hasardant encore plus, on aurait pu être amené à imaginer que l'accord sur les rémunérations des fonctionnaires des catégories C et D pût, éventuellement, conduire à la soumission des fonctionnaires au droit du travail...

Dimitri WEISS

Le contrôle de la gestion des services publics

« L'adjectif « public » en justifiant n'importe quel « service » justifie n'importe quel coût, puisqu'un « service public », ne pouvant pas ne pas être assuré, doit être assuré à tout prix. »

P. HUET

PLAN DU CHAPITRE

Introduction.

Section 1. — Contribution à la définition d'un système de contrôle de gestion dans les services publics.

- § 1. — Les objectifs du service public et le contrôle de sa gestion.
- § 2. — Y a-t-il convergence des systèmes de contrôle de gestion des services publics et des entreprises privées ?
- § 3. — Les instruments de mesure et de contrôle de la gestion des services publics.

Section 2. — Les problèmes posés par la pratique du contrôle de gestion dans les services publics.

- § 1. — La rationalisation des choix budgétaires (RCB), les budgets et comptes de programmes.
- § 2. — Les systèmes de comptabilité analytique dans les services publics.
- § 3. — Le développement de systèmes d'information plus souples : les indicateurs.
- § 4. — La mise en place du contrôle de gestion dans les services publics.

Conclusion.

Planification et gestion budgétaire dans les universités, par Claude Cossu.

Annexes

INTRODUCTION

Un ensemble aussi vaste que l'État et les activités qu'il contrôle peut-il se soustraire à toute forme de contrôle ?

« L'État chargé autrefois, surtout ou même exclusivement, de la tâche administrative d'assurer l'ordre intérieur, s'est vu confier, depuis la (première) guerre mondiale, l'attribution économique sans cesse plus importante et plus lourde d'assurer et d'améliorer le bien-être économique et social de la collectivité. Entre les extrêmes qui sont, d'une part, la fonction stricte de l'administration proprement dite et, d'autre part, la mission singulièrement extensive de l'organisation de la vie économique, la notion du service public constitue le pont » (1). Un contrôle parlementaire, essentiellement politique et direct, peut-il s'exercer valablement sur cet ensemble ?

Depuis la seconde guerre mondiale, les services publics se sont encore étendus mais sans que l'on ait beaucoup progressé dans la recherche d'une définition exacte de ce concept et des modalités de contrôle correspondantes. Si, en gros, on peut définir l'administration comme étant l'ensemble des services publics relevant du droit administratif, il existe d'autres services publics relevant du droit commun (sociétés d'économie mixte, entreprises nationalisées, etc...). Le contour de ce monde en quelque sorte amphibie (services publics relevant du droit privé) est extrêmement flou. Le Professeur Rolland en donne la définition suivante : le service public est « une entreprise ou une institution d'intérêt général placée sous la haute direction des gouvernants et destinée à donner satisfaction à des besoins collectifs du public » (2). Or, les modalités de contrôle sont essentiellement variables selon la nature juridique de l'institution qui peut aller de l'administration centrale soumise au droit public à la société anonyme de droit privé.

Paradoxalement, un secteur aussi important (3), disposant de moyens uniques, n'a pas su développer les méthodes de gestion garantissant son efficacité et, à quelques exceptions près (notamment l'EDF et la SNCF qui sont les cas les plus connus), le secteur public accuse un retard de plusieurs années sur les entreprises privées les mieux outillées dans le domaine du contrôle de gestion.

L'objet de ce chapitre est de rechercher par quelles voies les services publics comblent ce retard en essayant de mieux contrôler une gestion souvent critiquée. Nous étudierons successivement la philosophie puis la pratique de cette technique, transposée du secteur privé dans le secteur public, sans oublier les originalités de ce dernier.

(1) Laufenburger Henry : *L'intervention de l'État en matière économique*. LGDJ, 1939, p. 25.

(2) Cité par : Colliard Claude-Albert : *Cours d'Institutions Administratives*. Les cours de Droit, 1965, p. 207.

(3) « L'administration gère le quart du produit national brut (40 % en incluant le budget social ». Source Galy Philippe : *Gérer l'État*. Berger-Levrault, 1977, p. 160.

Section 1. — CONTRIBUTION A LA DÉFINITION D'UN SYSTÈME DE CONTRÔLE DE GESTION DANS LES SERVICES PUBLICS

Tout système de contrôle de gestion d'une quelconque organisation suppose que l'on puisse définir trois éléments successifs (1) :

- les objectifs de l'organisation autour desquels s'organise et se structure son activité ;
- un instrument de mesure et de contrôle des écarts qui permet de faire le point, c'est-à-dire de situer l'action de l'organisation par rapport à ses objectifs ;
- une série d'actions correctrices permettant de redresser la situation lorsque la dérive, par rapport à la route prévue, devient significative.

Ceci pose deux types de problèmes qui attireront plus particulièrement notre attention :

1° bien que les services publics et les entreprises privées aient des objectifs différents, peut-on utiliser dans ces organisations les mêmes instruments de mesure et des actions correctrices identiques ?

2° quelle est l'autonomie des actions correctrices par rapport aux instruments de mesure ? L'instrument ne dicte-t-il pas un type d'action correctrice au lieu d'éclairer simplement le choix d'une modalité d'action ? C'est le problème de la neutralité de l'instrument de mesure.

Dans cette première section, nous étudierons successivement les objectifs, les systèmes de contrôle (guidage) et les instruments de mesure propres aux services publics en gardant constamment à l'esprit les deux problèmes évoqués ci-dessus.

§ 1. — LES OBJECTIFS DU SERVICE PUBLIC ET LE CONTRÔLE DE SA GESTION.

Le problème n'est pas simple, puisque comme nous l'avons vu, les services publics ne constituent pas une catégorie homogène et leurs objectifs sont souvent multiples. Pour simplifier, dans un premier temps, on peut distinguer les objectifs explicites et les objectifs implicites (qui sont généralement des objectifs internes) ce qui suppose que ces deux catégories puissent être examinées de façon indépendante. Il s'agit, en effet, d'une simplification, car la frontière ainsi établie est dans bien des cas, artificielle et arbitraire. Dans la réalité, on ne peut séparer les objectifs explicites et implicites, les premiers n'étant souvent mis en avant que pour mieux dissimuler les seconds.

a) Les objectifs explicites.

L'économie de marché ne peut satisfaire tous les besoins des hommes. Il en est notamment ainsi lorsque les biens ou services offerts sont obligatoirement

(1) Cf. Aubert-Krier Jane : *Gestion de l'entreprise*. PUF, 1969, p. 420.

consommés collectivement (diplomatie, justice lorsqu'elle protège la collectivité, etc...), ou lorsque la demande est insolvable mais doit néanmoins être satisfaite pour des raisons humanitaires ou politiques (hôpitaux, asiles, etc...). Ces services publics, les plus traditionnels, ont donc pour objectif explicite la satisfaction d'une demande qui ne peut s'exprimer sur un marché.

Mais, inversement, le service public peut naître de contraintes liées à l'offre, même si la demande est divisible et solvable. Il s'agit notamment des transports, de la distribution d'électricité et de gaz, etc..., toutes activités qui nécessitent une coordination à l'échelon national, voire international. Les transports ferroviaires pourraient difficilement se développer s'il y avait des compagnies concurrentes alors que les réseaux doivent de plus en plus s'entremêler. Quant aux transports internationaux, ils deviendraient quasiment impossibles si de nombreuses compagnies françaises devaient se coordonner avec plusieurs compagnies dans chacun des pays voisins. Ce sont les nécessités d'une planification centralisée qui entraînent la concentration jusqu'à son point ultime : le monopole. Dès lors, le pas qui mène à la nationalisation est vite franchi. En effet, surtout dans des secteurs stratégiques tels l'énergie ou les transports, l'exercice d'un pouvoir de monopole indépendant des Pouvoirs Publics ne serait pas accepté par l'opinion publique.

Que le service public naisse des caractéristiques de la demande ou de celles de l'offre, ses objectifs explicites sont relativement faciles à cerner :

- offrir des biens ou services en quantités suffisantes pour satisfaire la demande (le malthusianisme est en principe contraire à la notion de service public) mais n'exclut pas certaines formes de rationnement ;

- recherche du coût minimum et non du profit maximum (lorsque les biens ou services sont vendus, l'objectif est au plus, d'équilibrer le budget afin d'éviter une fiscalisation du déficit) ;

- participation active à la politique économique et sociale définie par le gouvernement (la politique des prix, le rythme et l'orientation des investissements, la gestion du personnel, les stratégies de développement ou de segmentation du marché lorsque cela est possible, sont fonction de choix politiques qui échappent dans une grande mesure aux dirigeants des services ou établissements publics concernés).

Les objectifs explicites du service public sont essentiellement externes. Il s'agit d'un organisme sans autonomie, ne fonctionnant que pour un intérêt général à la définition duquel il ne doit pas prendre part. Enfin, les pressions des pouvoirs de tutelle sont d'autant plus fortes que sa responsabilité sociale est grande et que son activité est structurante (c'est-à-dire, conditionne le développement économique et social). Malheureusement, il serait caricatural de s'arrêter à ce point de vue idyllique, car il existe d'autres objectifs, dont la rationalité économique n'est pas aussi claire et qui peuvent être en contradiction avec les premiers.

a) Les objectifs internes.

Leur prédominance est l'une des caractéristiques essentielles de l'entreprise privée à but lucratif. Les « outputs » ne sont que les moyens permettant d'atteindre ces objectifs. Elle cherche à prendre sur les différents marchés sur lesquels

elle opère des positions lui permettant d'assurer son existence, sa sécurité et sa croissance. Ce comportement, purement égoïste, dans un environnement plutôt hostile, appelle irrésistiblement la comparaison avec le comportement des êtres vivants guidés par l'instinct de conservation.

Il est évident que le service public ne vit pas à l'abri de ce monde et que la pureté de ses objectifs s'en trouve altérée. « On constate souvent une tendance (rendue possible par la difficulté de mesurer l'efficacité) à instaurer un « rideau de fumée » entre l'organisme de tutelle (s'il y en a un) et l'organisme sans but lucratif » (1).

On remarque, de même, « que les bénéficiaires des services de ces organismes apparaissent plus souvent aux membres de l'organisme comme des problèmes que comme des opportunités (clients) (...). Il semble d'ailleurs que cela corresponde à une tendance à l'affaiblissement dans le temps des objectifs externes au profit des objectifs internes, tendance d'autant plus forte que la coalition interne au pouvoir est peu soumise à des contrôles externes » (2).

La reconnaissance de l'existence d'objectifs internes dans les services publics conduit à poser la question fondamentale : le service public est-il encore au service du public ? Ou au contraire, a-t-il pris une autonomie par rapport à sa mission initiale tout comme les grandes entreprises qui se sont progressivement affranchies de la tutelle de leurs actionnaires pour servir les fins d'un pouvoir généralement complexe et composite (administrateurs, cadres dirigeants, banquiers, quelquefois Pouvoirs Publics et représentants des salariés) ? L'étude des objectifs d'une organisation renvoie donc à l'étude du pouvoir dans cette organisation.

c) Les conflits d'objectifs.

Nous avons vu que l'entreprise privée était une institution finalisée sur elle-même et ses résultats financiers. Mais, ce terme de « résultats financiers » est lui-même très vague. Il peut s'agir de bénéfice comptable, de dividende par action, de capacité d'autofinancement, de chiffre d'affaires, etc... Le fait de privilégier l'un de ces concepts plutôt qu'un autre, équivaut à un partage du pouvoir différent d'une entreprise à l'autre.

Il en est bien sûr de même dans les services publics. Le pouvoir est la résultante de pouvoirs élémentaires qui généralement s'exercent dans un contexte conflictuel. On distingue schématiquement :

- l'autorité de tutelle qui définit la mission du service public et coordonne son action avec celle des autres services dont elle a la responsabilité ;

- le pouvoir de contrôle exercé par le ministère de l'Économie et des Finances par l'intermédiaire du Contrôleur Financier. C'est plus qu'une simple surveillance, qu'une garantie de régularité puisque ce contrôle va jusqu'au contrôle de l'opportunité de certaines décisions :

- le groupe des gestionnaires du service, qui, par sa formation, ses traditions et parfois son recrutement (appel à des contractuels ayant travaillé dans le secteur privé) est fortement préoccupé de rationalité économique ;

(1) Demeestère René et Viens Gérard : Le contrôle de gestion des organisations sans but lucratif. *Revue Française de Gestion*, sept.-oct. 1976, p. 18.

(2) *Ibid.*

- le groupe des techniciens qui symbolise généralement la défense de la qualité du service public indépendamment de toute considération de coût ;
- les défenseurs des intérêts corporatifs du personnel qui invoquent également souvent la qualité du service public ⁽¹⁾ ;
- les usagers qui ont rarement la possibilité de s'exprimer directement mais peuvent parfois le faire par l'intermédiaire de leurs représentants élus, d'associations, comités et syndicats divers ou grâce à la presse.

La mise en place d'un système de contrôle de gestion remet en cause le *modus vivendi*, l'équilibre des forces en présence qui finit par s'établir car il privilégie forcément l'un des groupes (généralement le groupe des gestionnaires et/ou le pouvoir de contrôle) au détriment des autres. Chacun des pouvoirs a son mode d'expression privilégié. Or, le contrôle de gestion est tout orienté vers la recherche d'une plus grande rationalité économique, ce qui relègue au second plan les acteurs qui ne sauront ou ne pourront traduire leurs préoccupations dans ce nouveau langage. Ceci illustre bien l'absence de neutralité de l'instrument de gestion et permet d'entrevoir et d'expliquer les résistances que rencontrera sa mise en place. Et pourtant, les systèmes de contrôle de gestion gagnent du terrain dans les services publics, démontrant par là que l'équilibre antérieur est rompu grâce à l'action des forces nouvelles que nous allons examiner.

L'autorité de l'État (et non la violence de l'État) n'existe que si elle rencontre un certain consensus lui conférant une légitimité. Sans elle, les services publics ne peuvent plus remplir leur fonction. Or, les sources de cette légitimité ont évolué dans l'histoire. On peut distinguer trois périodes ⁽²⁾, comme cela a déjà été dit dans le premier chapitre.

1° L'État-gendarme et la légitimité fondée sur la nature du pouvoir : le critère de la puissance publique. L'État a alors une obligation de résultat, le maintien de l'ordre, ce qui ne laisse guère de place à l'introduction de critères de gestion. Le contrôle est d'ordre purement politique.

2° Début de l'État Providence et de la légitimité fondée sur la nature des finalités poursuivies : le critère du service public. L'intervention de l'État devient économique mais elle se limite à une action corrective à vocation humanitaire qui ne se prête guère à une gestion au sens moderne du terme. C'est en fait une forme plus évoluée et moins répressive de maintien de l'ordre dans la mesure où l'objectif reste d'éviter que n'éclate le scandale d'une misère ou d'une injustice « choquante ». Les finalités de l'action de l'État sont définies par le pouvoir politique mais la réalisation en est confiée à des techniciens qui sont aussi les garants de la qualité du service public. Il n'y a pas d'autre modalité de contrôle que le contrôle politique.

3° L'État omniprésent : vers une légitimité fondée sur les méthodes utilisées, sur la compétence. Les frontières entre l'État et le secteur privé s'estompent, et l'on voit apparaître un continuum allant du service public à l'état pur (Ministères, Conseil d'État, Cour de Cassation, etc...) à l'entreprise privée traditionnelle.

⁽¹⁾ Par exemple, enseignants demandant des créations de postes pour alléger les effectifs des classes ou cheminots protestant contre la fermeture de lignes secondaires, etc...

⁽²⁾ On se limite à l'histoire postérieure à la Révolution Française. L'Ancien Régime connaissait d'autres systèmes de légitimité qui ne sont pas étudiés ici. Il faut également mettre entre parenthèses les périodes de guerre.

Certains établissements publics ont créé un énorme réseau de filiales et sous-filiales (c'est le cas, par exemple, de la Caisse des Dépôts et Consignations) Ou « filialisé » certains de leurs services (activités informatiques du Commissariat à l'Énergie Atomique, de la Caisse des Dépôts, ou, pour partie, du Ministère de l'Équipement) (1). Les municipalités ont créé des sociétés d'économie mixte et l'État contrôle de façon plus (SNCF) ou moins (RNUR) étroite des entreprises relevant du droit commun avec leur réseau de participations. Une telle concentration de pouvoirs, dont on a même du mal à préciser les limites, échappe en grande partie au contrôle des Parlementaires qui ne sont ni outillés, ni organisés, ni formés pour faire face à cette tâche. Ceci permet aux gestionnaires de développer un avantage relatif et d'exercer leur contrôle sur les techniciens. De plus, pour légitimer cet élargissement de son champ d'action, l'État, qui ne peut invoquer les nécessités du maintien de l'ordre ou d'une certaine « justice économique », doit pouvoir apporter la preuve de l'efficacité économique de son intervention (ce qui fait appel à des critères de gestion relativement traditionnels) tout en respectant l'intérêt général (ce qui suppose que l'on puisse définir de nouveaux critères). Les gestionnaires, tout en laissant au pouvoir politique la responsabilité des grandes options, deviennent les garants de cette nouvelle rationalité économique qui n'était guère prise en compte au cours des deux étapes précédentes du développement de l'État.

Cette évolution du système de légitimité pèse sur l'équilibre du pouvoir dans les services publics et n'est pas étrangère à une transformation de leur mode de gestion. Mais ce qui fait à la fois l'intérêt et la difficulté de la question, c'est que, comme pour l'entreprise privée, le nouveau système de légitimité n'est pas encore clairement établi et que, les deux ensembles (contrôle de gestion et système de légitimité) étant isomorphes, le système de contrôle de gestion n'a pas non plus encore de forme bien définie (2).

Cette dernière remarque nous amène à approfondir l'étude des points communs entre service public et entreprise privée.

§ 2. — Y A-T-IL CONVERGENCE DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS ET DES ENTREPRISES PRIVÉES ?

Nous avons vu qu'il existe un continuum de situations intermédiaires entre le service public « pur » et la PME la plus traditionnelle. Nous verrons donc les caractéristiques qui établissent ce point de contact entre secteur public et secteur privé, puis nous essaierons de faire ressortir celles qui restent propres aux services publics.

(1) Cf. à ce sujet : CNME : Les filiales et participants des entreprises publiques. *Bulletin d'information économique* n° 82, 1^{er} trimestre 1979, p. 21 à 39.

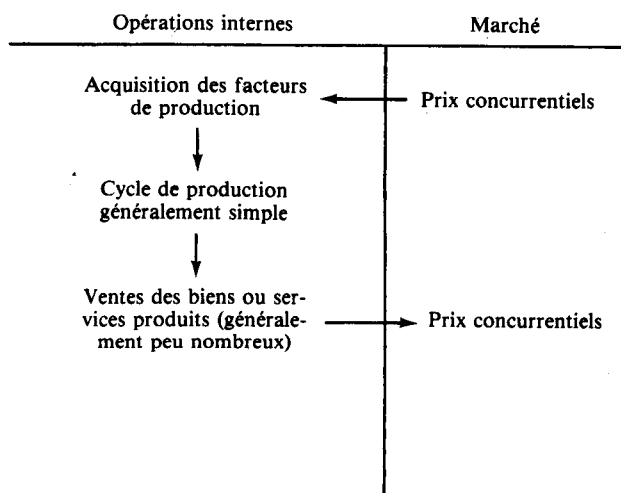
(2) L'évolution du système de légitimité de l'entreprise et notamment la reconnaissance d'une responsabilité sociale de celle-ci poussent à rechercher de nouveaux systèmes d'information de gestion : bilan social, comptes de surplus, etc...

a) La convergence secteur public-secteur privé.

« La comptabilité, contrôle et synthèse idéale du processus (de production), devient d'autant plus nécessaire que la production s'effectue davantage sur une échelle sociale et perd son caractère purement individuel ; donc plus nécessaire dans la production capitaliste que dans celle, disséminée, des artisans et des paysans, plus nécessaire dans la production communautaire que dans la production capitaliste » (1 et 2).

Cette citation fait bien ressortir les points de convergence du secteur privé et du secteur public. La ressemblance est d'autant plus forte que le détour productif est long, que la relation entre les moyens mis en œuvre et la « production » est difficile à établir, que la fonction de production est complexe. Plus les points de contact entre l'organisation et le marché sont rares (intégration verticale dans le secteur privé, services gratuits dans le secteur public) ou artificiels (prix de cession interne dans le secteur privé, prix administrés dans le secteur public) plus il faut développer un système interne d'informations de gestion qui éclaire le fonctionnement de cette organisation, laissée dans l'ombre par l'absence d'informations externes. Les trois schémas ci-dessous illustrent bien cette situation.

1° *Petite entreprise* (dans le contexte économique libéral « pur ») :

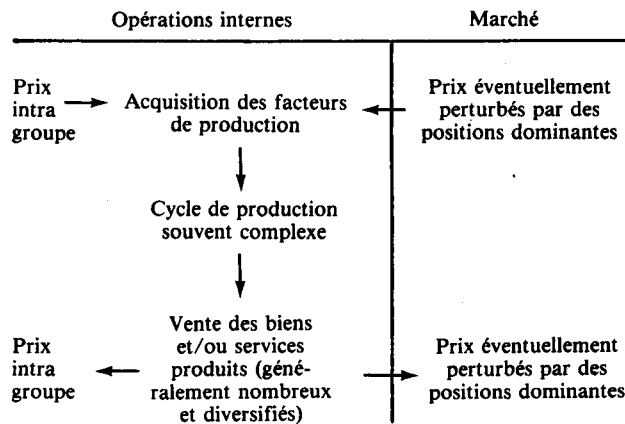
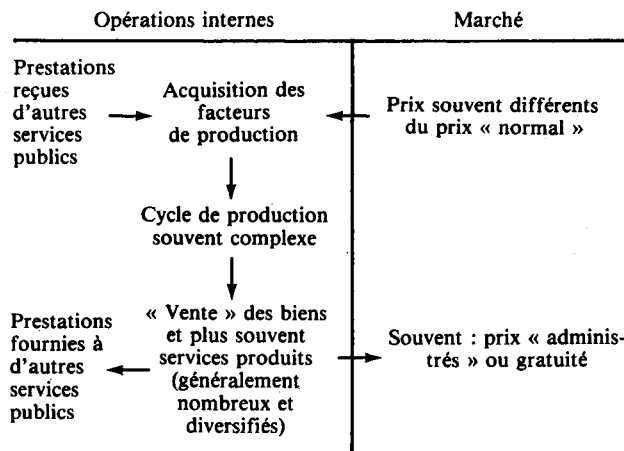


La petite entreprise sous-traitante sera le plus souvent assimilé à l'entreprise intégrée dans un groupe car son indépendance juridique devient une fiction à côté de sa dépendance économique (3).

(1) K. Marx : *Le Capital* - La Pléiade, NRF, tome 2, p. 573.

(2) Pour actualiser cette citation, il suffit de remplacer la notion de comptabilité par celle, plus large, de système d'information de gestion.

(3) Cf. à ce sujet : Fauré Roger, Marchesnay Michel et Mathié Bernard : L'ombre des grands. *Revue française de gestion*, septembre-octobre 1979, p. 108 à 114. Les auteurs de cet article introduisent en particulier le concept d'« hyperfirme » qui désigne le groupe plus les entreprises placées sous sa dépendance économique.

2° *Entreprise intégrée dans un groupe :*3° *Service public :*

Si l'on prend en considération le type de relations avec le marché et les comportements et problèmes qui en découlent, il y a bien convergence ⁽¹⁾ entre la grande entreprise et le service public. La première doit de plus en plus légitimer son action par le caractère social de ses objectifs, la seconde par le caractère rationnel des méthodes utilisées. Ainsi, peut-on faire l'hypothèse qu'à partir d'une certaine *taille*, d'un certain *pouvoir*, d'un certain *impact sur l'environnement*, une organisation, qu'elle soit publique ou privée, doit être considérée à

⁽¹⁾ Il s'agit d'une *convergence* et non d'une simple similitude, car ces deux types d'organisations *évoluent* en renforçant un certain nombre de points communs. A titre d'exemple, on peut citer le « statut » du personnel des banques qui tend à fonctionnariser le personnel, comme nous l'avons déjà vu.

travers des catégories communes qui pourraient être celles du phénomène bureaucratique. Le développement accéléré de cette catégorie intermédiaire que sont les grandes organisations privées ayant une vie publique ou les organisations publiques ayant des comportements d'entreprise privée aboutit à la création d'un nouveau système économique : le « social-capitalisme » (1).

Mais cette convergence ne s'exprime pas uniquement à travers les relations de l'organisation avec son environnement. Elle résulte aussi de la pratique du pouvoir *dans* l'entreprise.

On peut en schématiser l'évolution de la façon suivante (cf. tableau p. 277).

Comme tout schéma de ce type, il ne peut être qu'une grossière simplification d'une réalité infiniment complexe. Néanmoins, il montre, même si l'on admet qu'il faille remplacer des cases nettement découpées par des zones avec des interférences, une dilution croissante du pouvoir lorsque l'on se déplace des colonnes 1 à 3 avec un alourdissement dans la hiérarchie, du poids des échelons intermédiaires. Ce phénomène traduit l'importance prise par les problèmes de coordination et de cohérence dans les grandes organisations. Parallèlement, les systèmes d'information et de contrôle deviennent de plus en plus sophistiqués pour compenser les « déséconomies d'échelle » dues à la complexité et la « démotivation » due à l'éloignement du marché et de l'autorité. Nous avons mis en parallèle une description de l'État qui montre des similitudes assez remarquables avec les organisations décrites dans la colonne 3. Faut-il aller jusqu'à dire que, dans les deux cas, l'organisation est aux mains des « managers » ? (2) A moins que ce ne soient « les institutions (qui) sélectionnent et façonnent les personnes qui les animent » ? (3)

Autrement dit, la personne morale (qu'elle soit publique ou privée) acquiert une volonté autonome, indépendante de la volonté de ses dirigeants. En affirmant cela, nous poussons le paradoxe jusqu'à la caricature mais notons simplement que déjà Tolstoï franchissait ce pas en soulignant le peu d'importance des efforts des stratèges sur l'issue d'une bataille et en déclarant, à propos des grands capitaines : « ils accomplissaient une œuvre dont le sens leur échappait (...). Tel est le sort invariable de tous les hommes d'action, et ils sont d'autant moins libres qu'ils occupent un poste plus élevé dans la hiérarchie sociale » (4).

Leur dynamisme est-il dominé par le dynamisme (ou l'inertie) de l'organisation ? C'est le grand problème de cet immense secteur nationalisé dont les dirigeants sont parfois issus de la fonction publique, parfois du privé ou encore sont originaires « de la maison » et sortis du rang et qui ne savent pas très clairement s'ils doivent se conduire en banquier, assureur, transporteur, pétrolier, etc... ou en fonctionnaires chargés de la direction d'un service public.

Il faut se demander cependant, si cette convergence ne laisse pas place à une certaine spécificité du service public.

(1) Cf. à ce sujet : Vessilier Elisabeth, *Économie Publique : les Bases d'un social-capitalisme à la française*, Masson, 1977, 211 p.

(2) J. K. Galbraith parlerait de « technostucture » (cf. *Le nouvel État industriel*, NRF, Gallimard, 1969, p. 71 et s.). Mais cette notion ne fait pas l'unanimité. Cf. : Jacquelin Pierre, Où en est la « Société directoriale », *Options* n° 3 et 4, 3^e trimestre 1978, p. 6 à 16.

(3) Baran Paul et Sweezy Paul, *Le capitalisme monopoliste*, Éd. Maspéro, 1970, p. 51.

(4) Tolstoï, *La Guerre de la Paix*, NRF, La Pléiade, 1972, p. 891.

SECTEUR PRIVÉ				RÉFÉRENCE : L'ÉTAT
	1	2	3	
Degré de concentration de l'économie	Économie libérale classique	Mouvement de concentration de l'entre deux guerres (1)	Mouvement de concentration d'après-guerre (1)	État (après-guerre)
Type de pouvoir	Patron	Actionnaires individualisés	Pouvoir financier (marché financier, banques, État)	Pouvoir politique
Relations externes	Soumis au marché (concurrence)	Conquête des marchés (part de marché)	Relations (dans les deux sens) (survie et croissance)	Relations (dans les deux sens) avec un environnement
Relations internes	Patron	Direction Générale	Managers	Gouvernement + Emplois réservés et haute fonction publique
Gestion	Ouvriers payés aux pièces ou horaires	Administratifs mensualisés (encore peu nombreux)	Cadres et cadres moyens, agents de maîtrise, etc... nombreux et mensualisés	Functionnaires
		Ouvriers payés aux pièces ou horaires	Ouvriers Mensualisés	Auxiliaires
			Gestion d'un système social (gestion du personnel et relations publiques). Survie et croissance grâce à la maîtrise des problèmes de cohésion interne et de relations avec l'environnement	
Système d'information et de contrôle privilégié	Comptabilité générale (avec la naissance d'une fiscalité des entreprises)	Comptabilité analytique (formalisation de l'information interne)	Information interne : Contrôle de gestion et indicateurs	Information interne :
			Comptes consolidés	Information externe : Comptabilité publique

(1) Ce découpage n'a bien sûr qu'un caractère indicatif.

b) Les particularités des services publics par rapport au secteur privé.

Dans un de leurs articles, MM. Saias et Leonardi recensent huit caractéristiques externes pour un service public ^(1 et 2) :

- 1) « Il fournit beaucoup plus de services que de biens (...) ».
- 2) Le profit n'est pas l'objectif recherché, ce qui rend tout critère financier strict, inapplicable pour apprécier le succès ou l'échec.
- 3) Une absence de relations quasi-totale entre prix et coûts (...).
- 4) Le secteur public occupe souvent des situations de monopole (...).
- 5) (Il) opère hors des mécanismes de l'économie du marché (...).
- 6) Il ne peut théoriquement pas (...) avoir une stratégie de segmentation du marché (...) ⁽³⁾.
- 7) Le financement par les fonds publics, (...) la nécessité de rendre compte publiquement et de supporter la critique, (...) a pour conséquence une transparence plus importante.
- 8) Dans de nombreux cas, enfin, les responsables des activités publiques ont été formés spécialement pour le service public. »

Cette liste doit être considérée comme une description de la silhouette d'un service public et non comme un ensemble de critères qui doivent être tous satisfaits. Certains services peuvent répondre à quelques uns seulement de ces caractéristiques et, inversement, une entreprise privée peut les satisfaire presque toutes. Ajoutons enfin, pour compléter, que les services publics assument généralement mieux leur responsabilité sociale ce qui fait peser sur eux des pressions dont le caractère économique n'est pas toujours évident. Cette constatation prend d'autant plus d'importance que l'activité exercée a un caractère structurant (a un impact important sur l'environnement) et que le service public est en position de monopole.

Pour étudier le contrôle de la gestion des services publics, il ne suffit donc pas de définir leurs particularités dans leurs relations avec leurs différents partenaires (marché, environnement économique, etc...) mais il faut examiner leurs conditions *internes* de fonctionnement. C'est peut-être là qu'apparaissent les contraintes les plus fortes d'un service public (bien que ces contraintes ne soient pas uniformes pour tous) et que se trouvent les traits les plus marquants de sa « personnalité ». Dans ce domaine, le nombre de cas de figure est tel, qu'il n'est pas possible de les représenter tous. Nous ne retiendrons donc que deux catégories de contraintes internes : la gestion du personnel et la procédure budgétaire ⁽⁴⁾, parce qu'elles sont les plus caractéristiques.

- 1) *La gestion du personnel*. Ce point a fait l'objet du chapitre précédent.

⁽¹⁾ Saias Maurice et Léonardi Jean-Paul, Service Public et service du public, *Revue Française de Gestion*, mai à août 1977, p. 9.

⁽²⁾ La classification des particularités du service en externes/internes est, comme toute classification, arbitraire. Nous l'adoptons néanmoins pour des raisons de commodité.

⁽³⁾ Ni une politique de prix fondée sur la rationalité économique du seul service public. Des contraintes économiques plus larges (blocage des tarifs publics, par exemple) et des considérations sociales entrent nécessairement en ligne de compte.

⁽⁴⁾ Ces contraintes ne s'imposent pas à l'ensemble du secteur public. Les entreprises nationalisées, par exemple, en sont affranchies.

2) *Les procédures budgétaires.* Le budget de l'État est un acte juridique. Les dotations des chapitres budgétaires sont, sous réserve d'exceptions, limitatives. Inversement, lorsqu'une entreprise privée dispose d'un budget, les dotations ont plutôt, sous réserve d'exception, un caractère évaluatif. D'autre part, le budget de l'État correspond à des coûts de moyens (bien que la mise en place de budgets de programmes constitue un effort pour changer d'optique), alors que dans les entreprises on s'intéresse plus à des coûts d'activité. Enfin, la dernière différence essentielle réside dans le fait que les services de l'État n'incluent pas d'amortissements dans leur budget. Le secteur public ignore généralement la notion d'autofinancement et, en l'absence d'amortissement, ne bénéficie pas de son effet multiplicateur (1). Cette dernière remarque explique peut-être en partie pourquoi le secteur public financé par le budget croît moins vite que le secteur public à caractère industriel et commercial, financé par la vente de ses produits.

Après avoir tenté de définir les objectifs des services publics, puis de les situer par rapport au secteur privé, nous allons essayer de déterminer les caractéristiques d'un instrument de mesure et de contrôle de leur gestion qui soit adapté à leurs spécificités.

§ 3. — LES INSTRUMENTS DE MESURE ET DE CONTRÔLE DE LA GESTION DES SERVICES PUBLICS.

Dans son sens le plus large, le concept de système de contrôle de gestion peut recouvrir des méthodes d'évaluation-correction extrêmement variées. Chaque organisation, à travers le mode d'exercice du pouvoir qui y prévaut, génère son propre instrument de contrôle de gestion, même si celui-ci n'a pas d'existence officielle. En reprenant la classification des organisations en quatre types de physiologie des structures définie par M. Gelinier (2), on doit pouvoir définir quatre modèles de contrôle de gestion, la réalité ne correspondant bien sûr jamais à un modèle « pur ». Ainsi, dans une entreprise de type « privé-traditionnel », le contrôle de gestion prendra la forme de démonstrations répétées de loyauté, d'intégration et de subordination dont les subordonnés devront constamment faire preuve dans leurs relations avec les chefs de service. En contrepartie, ils bénéficieront d'une protection proportionnelle à leur dévouement. Il y a bien un couple évaluation-correction, mais il ne prend pas la forme quantitative et « scientifique » que l'on donne au terme de contrôle de gestion dans son sens le plus habituel. La plupart des auteurs réservent ce terme à la forme qu'il peut prendre dans une structure de type « management moderne » en oubliant qu'il peut prendre une forme purement qualitative.

Nous allons voir maintenant que le système de contrôle de gestion suppose un langage assurant une certaine cohérence à l'organisation, qu'il peut faire contrepoids à « l'internalisation » du pouvoir et comment il doit être adapté aux objectifs de l'organisation.

(1) Cf. à ce sujet Burlaud Alain et Cossu Claude, *Multiplicateur d'amortissement et inflation, Économie et Comptabilité*, n° 118, juin 1977, p. 3 à 27.

(2) Gelinier Octave, *Le secret des structures compétitives*, Éd. Hommes et Techniques, 1967, p. 52. On trouvera une classification différente mais complémentaire dans : Vassal Jean, *Contrôle de gestion et styles de commandement, Revue française de gestion*, janvier-février 1978, p. 14 à 22.

a) Contrôle de gestion et langage.

Nous avons déjà eu l'occasion de montrer que l'on pouvait voir en Tolstoï un théoricien des organisations défendant l'idée d'une certaine autonomie de volonté de l'organisation par rapport à celle de ses dirigeants. Une autre citation illustre bien cette conception : « Napoléon non plus ne fut pour rien dans la direction de la bataille, parce qu'aucun point de son dispositif ne fut exécuté et que lui-même ignore pendant le combat ce qui se passait. En conséquence, le fait que ces gens ont massacré leurs semblables s'est produit sans intervention de sa part, non point par la volonté de Napoléon, mais bien par celle de centaines de milliers d'hommes qui participaient à l'affaire. Napoléon eut seulement l'illusion que tout se faisait par sa volonté » (1). Mais pour que l'action de ces milliers d'hommes ne ressemble pas au mouvement brownien des particules, il fallait bien une volonté commune. Seul un langage, avec tout le symbolisme dont il est chargé pouvait servir de ciment et coordonner toutes ces actions. « Une langue porte déjà en elle une vision du monde, qu'adoptent nécessairement ceux qui la parlent. » (2)

Il est bien connu que la plupart des organisations ont un langage « maison » comportant ses tournures, ses mots et sigles qui finit par forger des attitudes homogènes. De même, toute évolution des comportements entraîne une évolution du langage sans que l'on puisse déterminer le facteur causal.

L'idée est donc, à travers la mise en place d'un système de contrôle de gestion, d'aider l'organisation à forger le langage qui exprimera son « inconscient collectif » et le modèlera afin de la préparer à faire face de façon homogène à toutes les situations.

Enfin, il est essentiel de garder à l'esprit le fait que le système de contrôle de gestion est une manifestation de l'échelle des valeurs dans l'organisation, ou peut graduellement la faire évoluer, mais ne peut en aucun cas aller à contre courant. Il y aurait alors une réaction de rejet telle que sa mise en place serait impossible. Ces conflits ont été vécus dans certains hôpitaux où le groupe des administrateurs (victime en plus d'un moindre prestige) s'est heurté aux médecins. La résistance de ces derniers s'est organisée. Comme l'explique M. Lévy : « La stratégie de la spécialisation croissante et de l'innovation est celle qui permet le mieux d'échapper au contrôle des autres groupes et d'asseoir la domination du groupe médical » (3).

b) Le contrôle de gestion, réaction à « l'internalisation » du pouvoir.

Si, théoriquement, le service public est l'instrument d'une « mission de service public », la « déviation bureaucratique » (4) ne tarde pas à dissocier l'instrument (l'organisation) de sa fonction ou mission. Cela explique qu'il n'y ait pas (ou peu) de mortalité dans l'administration. A titre anecdotique, mentionnons que le ministère de l'Agriculture a conservé jusqu'à une date très récente un « service de la garance » !

(1) Tolstoï, *op. cit.*, p. 1023.

(2) Rocher Guy, *Introduction à la sociologie générale : l'action sociale*, Éd. HMH. Points, 1970, p. 92.

(3) Lévy, L'hôpital est-il une entreprise ? *Revue française de gestion*, mars-avril, 1976, p. 23.

(4) Cf. à ce sujet Galy Philippe, *op. cit.*, p. 61 à 173.

En poussant un peu plus loin la caricature (1), on pourrait dire qu'il y a une sorte « d'existentialisme des organisations publiques ». Au-delà de la période de création du service, il y a sa longue existence marquée par la prolifération des déviations qui feront qu'il se finalisera sur lui-même. « Les objectifs se confondent avec les procédures et les procédures sont assimilées à l'intérêt général (...). Les objectifs institutionnels se déplacent vers des objectifs d'ordre inférieur. » (2) Cela revient à dire que « l'homme (traduire : le service ou le bureau) n'est rien d'autre que ce qu'il se fait » (3). C'est bien l'aboutissement du processus d'internalisation du pouvoir.

Absence de mortalité et internalisation du pouvoir expliquent la complexité des relations dans l'administration, car une fonction correspond rarement à un seul service et inversement, un même service remplit plusieurs fonctions. A titre d'exemple, la fonction de défense des consommateurs a été assurée par :

- La Direction Générale de la Concurrence et des Prix (DGCP) du ministère de l'Économie et des Finances ;
- Le Service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité du ministère de l'Agriculture ;
- La Direction de la police économique et de la répression des fraudes du ministère de l'Intérieur ;
- L'Institut National de la Consommation (INC) sous tutelle du ministère de l'Économie et des Finances ;
- Le Secrétariat d'État à la consommation dont le programme est approuvé en Conseil des Ministres, et enfin, bien sûr ;
- Les Tribunaux.

Un tel découpage, issu de la « déviation bureaucratique » ne peut que diluer les responsabilités !

Absence de mortalité, dilution des responsabilités et internalisation du pouvoir sont trois obstacles majeurs à la mise en place d'un contrôle de gestion qui suppose que l'on puisse définir avec précision, pour chaque unité, une mission et des objectifs. Il faut ensuite découvrir une « fonction de production » qui permette :

- de s'assurer de l'adéquation entre les objectifs et les moyens ;
- de faire des prévisions ;
- de comparer les réalisations aux prévisions.

Il faut enfin, que ce système d'information débouche sur des actions de régulation qui assurent la maîtrise, la direction de l'ensemble. Le contrôle de gestion doit être un système de gestion (dans le sens où l'on parle d'analyse de système) permettant un contrôle externe de l'ensemble. La simple obéissance hiérarchique est une forme de contrôle de l'organisation, mais ce n'est pas un système (l'information est à sens unique) et elle ne permet pas un contrôle externe. Ces considérations montrent l'importance du bouleversement que constitue, dans l'administration, l'introduction de la notion de contrôle de gestion.

(1) La caricature est un outil pédagogique ayant une fonction un peu comparable à celle de la loupe pour un naturaliste. Elle n'invente rien, mais souligne certaines caractéristiques.

(2) Thoenig Jean-Claude, La rationalité. In : *Où va l'administration française*, op. cit., p. 145.

(3) Sartre Jean-Paul, *L'existentialisme*, Éd. Nagel, 1947, p. 22.

Cependant, il faudra un contrôle de gestion sur mesure, qui intègre notamment les contraintes et les principes du service public. M. Galy en dénombre dix ⁽¹⁾. Nous les ramènerons à six :

1) *Utilité*. Il faut apprécier la conformité de l'action administration avec sa mission d'intérêt général. Ceci ne peut être valablement apprécié que de l'extérieur.

2) *Légalité*. Cette contrainte, commune à toutes les organisations, prend pour la plupart des services publics une forme particulière puisqu'ils relèvent généralement du droit administratif.

3) *Continuité*. Théoriquement, la mission de service public doit être poursuivie en toutes circonstances.

4) *Égalité* des citoyens devant le service public, ce qui interdit toute politique de discrimination ou de segmentation.

5) *Gratuité*. Cela découle du principe d'égalité qui interdit toute discrimination par l'argent. Cependant, un nombre croissant de taxes sont associées au bien ou service procuré : PTT, radio et télévision, passeports, « cartes grises », etc...

6) *Efficacité*. Le service public ne peut rechercher la rentabilité ou le profit, mais il doit optimiser le rapport coût/avantage. Cependant, faute d'un instrument de mesure de cette efficacité, la notion reste généralement vide, ce qui nous ramène à notre problème.

La prise en compte de ces contraintes débouche sur un nouveau contrôle de gestion spécifique. Après en avoir défini quelques caractéristiques très générales, nous allons maintenant en examiner la pratique.

Section 2. — LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA PRATIQUE DU CONTRÔLE DE GESTION DANS LES SERVICES PUBLICS

Cette pratique connaît un retard considérable par rapport à ce qui se fait dans le secteur privé, sans doute en partie à cause des insuffisances de la comptabilité publique. En ce qui concerne l'État, elle est l'homologue appauvri de la comptabilité générale dans les entreprises privées et répond au même souci de veiller à ce qu'il soit fait un usage régulier des deniers publics (et non des biens sociaux), ce qui ne signifie pas un usage optimum (en fonction de quels critères ?). Elle ne prévoit pas la tenue de comptes d'immobilisation ni de valeurs d'exploitation, ce qui ne permet pas de saisir tous les moyens utilisés et consommés par les différents services. De même, les charges de sécurité sociale des personnels titulaires et les pensions sont mal connues car elles sont inscrites au budget des charges communes et non à ceux des services « dépensiers ». Or, cette comptabilité est la seule ayant une valeur juridique. Les choses deviennent plus claires dans les établissements publics et les collectivités locales qui ont une

(1) Cf. Galy, *op. cit.*, p. 75 à 78.

comptabilité patrimoniale complète (1). Le commissaire aux comptes, le service d'audit interne et le contrôleur de gestion sont remplacés par trois institutions :

- Le Contrôleur Financier placé auprès de chaque administration ;
- Le Comptable Public ou le Trésorier Payeur Général (TPG), à l'échelle départementale (principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable) qui effectue les opérations de trésorerie ;
- La Cour des Comptes dont la mission, intermittente, est comparable à celle d'un service d'audit interne dans une grande entreprise. Tous ces contrôles, en dépit d'une évolution récente, restent essentiellement des contrôles de régularité plus que d'opportunité. Les discussions budgétaires et les procédures d'arbitrage ne favorisent guère une évolution.

« Cette méthode de choix est analogue à celle d'une ménagère qui répartirait son argent entre ses divers fournisseurs, boulanger, boucher, épicier, fruitier, etc..., en les laissant libres d'apprécier la quantité et la qualité des prestations correspondantes, qu'elle ne contrôlerait d'ailleurs pas, et en s'efforçant seulement d'éviter les jalousies entre eux et de répartir équitablement l'augmentation de ses dépenses d'un exercice à l'autre. Les choix correspondent donc à des arbitrages, où la « carrure » des demandeurs compte plus que ce qu'ils vont faire de l'argent. » (2)

L'évolution vers un contrôle de la gestion des services publics n'a pas pu se faire par une simple transposition de ce qui se fait dans le « privé », comme le souligne le Professeur Lévy (3). « Les systèmes de management public mettent l'accent sur les budgets (inputs) mais se préoccupent rarement des résultats (outputs). » (4) Ceux-ci cumulent le double défaut, du point de vue de la commodité du contrôle de gestion, d'être généralement des services et de ne pas être concurrencés sur un marché. Il en découle « qu'est bon administrateur celui qui ne dépasse pas son budget même au prix de résultats quantitativement et/ou qualitativement médiocres. Qui, dans ces conditions, acceptera (...) d'acquiescer l'information nécessaire pour améliorer ses outputs (...) ? » (5).

Enfin, l'objectif d'un service public n'est pas de dégager un bénéfice d'exploitation sur un exercice donné, représenté par le solde du compte d'exploitation, mais de coordonner ses moyens et éventuellement ses flux financiers sur une longue période pour assurer à terme un équilibre global. Le bilan comptable reste très fortement marqué par les contraintes de trésorerie de l'entreprise privée (actifs par liquidité croissante, passifs par exigibilité croissante, calcul du fonds de roulement). Une telle analyse est évidemment dépourvue de signification pour un service public. La comptabilité analytique d'entreprise, pour sa part, répond à quatre soucis :

- 1) Fourniture d'éléments à la comptabilité générale (valorisation des valeurs d'exploitation, des travaux faits par l'entreprise pour elle-même, etc...) ;

(1) Cf. à ce sujet : Magnet Jacques, *Comptabilité Publique*, PUF, 1978, p. 467 et s.

(2) Galy, *op. cit.*, p. 156.

(3) Lévy Émile, L'Hôpital est-il une entreprise ? *Revue française de gestion*, mars-avril 1976, p. 9.

(4) Saias Maurice et Léonardi Jean-Paul, Service public et service du public, *Revue Française de Gestion*, mai-août 1977, p. 16.

(5) *Ibid.*

- 2) Établissement de résultats par produits ;
- 3) Étude des conditions internes d'exploitations ;
- 4) Organisation d'une gestion déléguée.

Seuls ces deux derniers points peuvent inciter à la mise en place d'une comptabilité analytique dans un service public alors que dans les entreprises les réticences ont été vaincues grâce aux deux *premiers* points. Quel est l'inspecteur du fisc ou le commissaire aux comptes qui accepterait une évaluation de produits en cours sans un minimum de comptabilité analytique ? Une telle contrainte, prescrite légale, n'existe pas dans un service public.

Cependant, en dépit d'un « terrain » mal préparé, comme nous l'avons vu dans la première partie, plusieurs tentatives ont eu lieu. C'est ce que M. Galy appelle, avec humour, « l'échec permanent de la réforme administrative permanente », « l'insaisissable management » ou « le changement pour le changement » (1). Pourtant, ces errements étaient à la fois inévitables et nécessaires car le problème était nouveau. A la manière des auteurs de science-fiction qui ne créent pas des êtres ou des objets nouveaux mais seulement des combinaisons originales d'êtres ou d'objets connus (hommes à corps d'insecte et vice versa), l'Administration a essayé d'adapter ce qui se faisait soit dans les entreprises soit à l'étranger et, bien sûr notamment aux États-Unis avec le PPBS. Dans ce travail, elle a d'ailleurs souvent eu besoin de la caution d'organismes extérieurs, jouissant d'un certain prestige et incarnant le progrès en matière de management (2). C'était nécessaire à la fois pour valoriser les efforts de la direction de ces Administrations et pour faire accepter le projet de réforme par une certaine hiérarchie.

Cette première approche du problème correspond historiquement à l'introduction de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) en 1968 par M. Michel Debré alors Ministre de l'Économie et des Finances. Ce mouvement qui partait du haut a été complété au début des années 70 par un mouvement partant du bas avec l'introduction de comptabilités analytiques dans différents services. Les principales étapes ont été les suivantes :

- 1970 à l'Aviation civile et au Service des Transmissions (STI) du Ministère de l'Intérieur,
- 1972 pour les expériences pilotes dans les Directions Départementales de l'Équipement et aux PTT,
- 1973 pour la Caisse des Dépôts et Consignations et le Service Organisation et Informatique (SOI) du Ministère de l'Intérieur,
- 1974 au Secrétariat Général pour l'Administration de la Police, etc...

Il ne semble pas qu'actuellement d'autres expériences, menées sur le même modèle, aient été lancées. Au contraire, certaines sont même abandonnées et la réflexion se porte sur des techniques de contrôle de gestion extra-comptables et notamment sur la conception de systèmes d'indicateurs. Ils permettraient de mieux prendre en compte les contraintes quantitatives et qualitatives (et non financières) du service public. Ce second mouvement s'est développé de façon

(1) Galy, *op. cit.*

(2) La CEGOS est intervenue aux PTT, la SEMA au Ministère de l'Équipement, Arthur Andersen à la Caisse des Dépôts et Consignations, Price Waterhouse à l'Assistance Publique, etc...

plus particulièrement marquée à partir de 1974, environ. Est-ce une simple coïncidence ou est-ce lié à la crise économique qui a remis en cause les méthodes de gestion de nombreuses entreprises privées et le prestige de leurs conseils ? Il est évidemment difficile de répondre d'une manière définitive à cette question...

Nous étudierons dans les trois paragraphes qui suivent, la RCB, les budgets et comptes de programme, les systèmes de comptabilité analytique dans les services publics (1) puis les systèmes d'indicateurs. Dans un quatrième paragraphe, nous verrons comment doit être organisée la fonction contrôle de gestion.

§ 1. — LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES (RCB) ET LES BUDGETS ET COMPTES DE PROGRAMME.

Le « mouvement RCB » n'est pas une simple mode mais correspond plutôt à une étape critique dans le développement des sociétés industrielles puisqu'il touche la plupart des pays (les États-Unis ont été les premiers à se poser ce type de question, suivis par les principaux pays d'Europe occidentale (2) ; des problèmes sensiblement identiques se posent aux pays de l'Est) et s'étend sur une longue période (depuis avant ou après la dernière guerre mondiale, selon les pays, jusqu'à aujourd'hui, sans que l'on puisse prévoir un terme).

« On peut définir la RCB comme une démarche cohérente de préparation, d'exécution et de contrôle des décisions publiques, consistant à utiliser méthodiquement, pour définir et mettre en œuvre les actions publiques, toutes les techniques d'analyse et de calcul, de prévision et d'organisation disponibles afin de concrétiser fidèlement et efficacement une politique (...). Jusqu'ici, la RCB n'a fait l'objet d'aucune directive officielle autre que celle des ministres à leur propre département. De ce fait les méthodes et le contenu de l'opération varient selon les administrations et, à mesure que l'expérience progresse les techniques évoluent (...).

Cependant, la RCB peut se caractériser par 3 types d'activités :

- 1) des études analytiques éclairant la décision ;
- 2) les budgets de programmes qui permettent de relier les objectifs des administrations et les moyens dont elles disposent ;
- 3) et les méthodes modernes de contrôle et de gestion des services. » (3)

Cette définition permet de comprendre pourquoi le sigle RCB est souvent précédé du mot : « mouvement ». La RCB n'est pas une procédure, mais la recherche d'un optimum global par tous les moyens offerts par les développements de la gestion. L'ambition est grande car la gestion n'a été, jusqu'à présent, que la recherche d'un optimum au sein d'un sous-ensemble (généralement l'entreprise ou l'une de ses subdivisions) en négligeant les « effets externes » ou « externalités ».

(1) Souvent, dans le secteur public, la comptabilité analytique est baptisée : « Comptabilité de Gestion ». Ce terme fait peut-être mieux ressortir que la comptabilité analytique est un instrument essentiel du contrôle de gestion.

(2) Les homologues de la RCB sont le PPBS aux États-Unis et au Canada, l'« output budgeting » en Grande-Bretagne ; des systèmes analogues existent en RFA, Suède, etc...

(3) Ministère de l'Économie et des Finances, Commission interministérielle de RCB, réunion du 31 janvier 1975, Service de l'information, p. 2.

Pour resituer le « mouvement RCB » dans son contexte historique, nous allons en retracer les principales étapes aux États-Unis et en France bien qu'il ait pris dans ces deux pays des formes et des noms différents.

Aux États-Unis, les principales dates sont les suivantes :

- 1921 : création de Bureau du Budget (BOB) rattaché au Président ;
- 1930 : premières études coûts-bénéfices ;
- 1950 : mise en place d'un budget fondé sur les fonctions et les projets (« Performance Budget ») ;
- 1958 : mise au point du « Planning - Programming - Budgeting System » (PPBS) par un organisme privé : la Rand Corporation ;
- 1961 : expérimentation du PPBS au ministère de la Défense ;
- 1965 : généralisation à l'ensemble des administrations fédérales ;
- 1968 : le Président des États-Unis fait état des premiers résultats du PPBS ;
- 1970 : le Président Nixon fait évoluer le PPBS qui devient MBO (Management by Objectives) ;
- 1976 : l'Administration Carter met en place le Zero Base Budgeting (ZBB) sur lequel nous reviendrons plus tard (1).

En France, le mouvement est également ancien et s'est souvent confondu avec les différentes étapes de la réforme administrative. « Sans remonter aux nombreux travaux du XIX^e siècle, dont l'influence fut considérable sur les grandes législations des années 1880-1900, on citera les efforts de Poincaré et de la « Commission Louis Martin » qui déposera un rapport le 3 novembre 1923, rapport qui devait aboutir à la loi du 3 août 1926 et à 80 décrets-lois portant de nombreuses réformes de structure (...). Plus près de nous, le Gouvernement Daladier devait créer, par décret du 12 novembre 1938, un comité de réorganisation administrative, dont la guerre devait interrompre les travaux. » (2) Depuis la fin de la dernière guerre un peu moins de 10 comités, commissions ou missions spécialisés (3) se sont penchés sur la réforme administrative et, par conséquent, directement ou indirectement, sur des problèmes de rationalisation des choix budgétaires. Il faut ajouter à cela une évolution, depuis 1948, du rôle de la Cour des Comptes et un certain nombre d'études effectuées par le Conseil d'État, par exemple. Le plus important des organismes « spécialisés » a sans doute été le Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics créé en 1946. Par ailleurs le développement des techniques peut être symbolisé par 3 dates :

- 1960 : développement des techniques d'analyse coûts-avantages (ACA) à EDF et à la direction des Routes du ministère de l'Équipement ;
- 1964 : transposition au ministère de la Défense du PPBS sous le nom de 3PB par le Centre de Prospective et d'Évaluation ;
- 1968 : lancement de l'opération RCB.

Phénomène permanent dans l'administration contemporaine, la RCB, sous des noms divers, est aussi un mouvement extrêmement large et profond quant à

(1) Cf. à ce sujet : Venturini Patrick, Un nouvel outil pour l'élaboration du budget aux États-Unis : le « ZBB », *Cahiers RCB*, n° 33, juin 1978, p. 31 à 40.

(2) Auby Jean-Marie et Ducos-Ader Robert, *Grands services publics et entreprises nationales*, Tome 1, PUF, 1975, p. 130.

(3) Cf. la liste des organismes in Auby et Ducos-Ader, *op. cit.*, p. 132.

son contenu. Il repose sur deux concepts : celui de rationalité (ajustement réciproque des fins et des moyens) et celui de système (interaction des différentes variables). Mais le « mouvement RCB » ne se réduit pas à deux concepts abstraits. C'est aussi un état d'esprit conduisant à des comportements concrets, un ensemble de techniques d'analyses des problèmes et un mode de présentation des documents budgétaires.

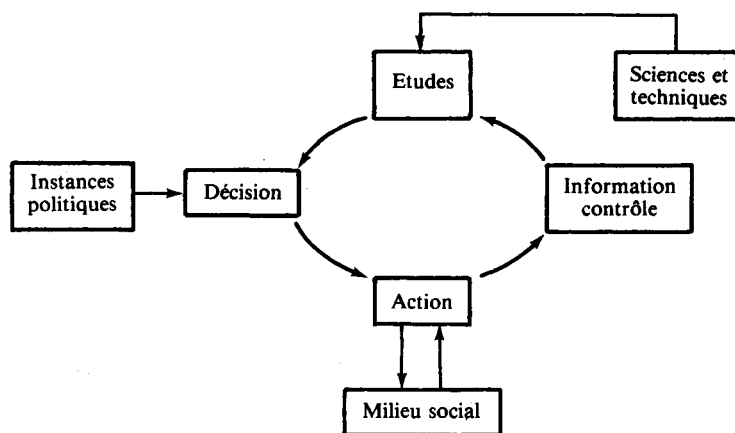
a) Le « mouvement RCB » : un nouvel état d'esprit.

Le nouvel état d'esprit consiste à raisonner en termes d'objectifs et non de moyens (réaction contre l'internalisation du pouvoir dont nous avons parlé précédemment). C'est contraire à la tradition administrative mais non à l'esprit dans lequel est gérée une entreprise privée. Cela explique que les premières tentatives américaines au ministère de la Défense aient beaucoup emprunté à ce que faisait l'entreprise FORD et aient utilisé les travaux de la RAND Co. Mais par la suite, le secteur public a beaucoup enrichi ce mode de pensée en élargissant le problème à l'ensemble des biens non marchands. Il est probable que les plus grandes entreprises mondiales récupéreront ces idées pour chercher une solution au problème de leur impact sur leur environnement et gérer les nouvelles relations qu'elles sont amenées à entretenir avec lui. Ce mouvement d'aller et retour était important à souligner.

Le raisonnement en termes d'objectifs se traduit concrètement par deux types de comportements : une « approche système » des problèmes et une direction par objectifs.

1° « L'Approche système » et le « mouvement RCB ».

La « démarche RCB » peut être décrite par la boucle suivante :



Il s'agit donc d'une démarche itérative, au sens de la cybernétique. De plus, s'agissant d'une « approche système », elle embrasse toutes les interactions. Enfin, puisqu'elle s'applique à l'administration, on ne peut se contenter d'une optimisation au niveau du sous-système que constitue une organisation (homolo-

gue d'une entreprise). Il faut placer le problème au niveau de la collectivité nationale. Les interactions deviennent alors tellement nombreuses qu'en réalité la RCB se limite à la comparaison de programmes concourant à une même finalité, évitant les grandes options intersectorielles (exemple : plus d'éducation ou plus de défense ?) qui restent du domaine purement politique. Seule l'intuition peut alors prendre en compte l'énorme quantité de variables que la technique ne saurait seulement pas dénombrer.

L'approche systémique apporte donc la garantie que l'on ait recherché toutes les dimensions du problème et que l'on n'ait pas, inconsciemment, résolu un problème en en créant un autre un peu plus loin.

2° La « direction par objectifs » et le « mouvement RCB ».

Rapprocher le responsable administratif de l'usager du service public, réaliser la meilleure utilisation des ressources budgétaires, suppose une redistribution des responsabilités, comme nous l'avons vu dans le chapitre relatif à la gestion du personnel. Il faut créer des centres de décision dont les responsables puissent s'engager sur des programmes et qui disposent d'une plus grande autonomie budgétaire (assouplir, par exemple, l'interdiction de virer des crédits d'un chapitre à un autre puisque c'est l'unité d'exécution du budget). Mais cela suppose que l'on crée un meilleur système d'information : comptabilité analytique ou comptabilité de gestion et batteries d'indicateurs pour les données physiques, techniques ou sociales. Parallèlement, il faut développer une fonction « contrôle de gestion » qui viendrait compléter l'inspection traditionnelle et privilégier le contrôle *a posteriori* alors qu'aujourd'hui, le contrôle *a priori* prime.

b) Le « mouvement RCB » : un ensemble de techniques et un mode de présentation des comptes.

L'ajustement des moyens aux besoins ne pouvant se faire de façon instantanée, qui dit rationalisation dit prévision. Elle peut se faire à trois niveaux :

- projection à long terme des objectifs et besoins, recensement des objectifs possibles et des manières de les satisfaire puis, élaboration d'une stratégie. Cette phase, essentiellement politique, a le plus faible contenu technique ;
- programmation des actions à moyen terme, recherche du meilleur chemin pour atteindre les objectifs, élaboration d'une tactique. Cette étape peut être accompagnée d'une analyse coûts-avantages (ACA) mais reste fortement imprégnée des méthodes de calcul économique appliquées en micro-économie ;
- découpage du programme en budgets annuels et suivi de l'exécution financière. Le support technique de cette phase est essentiellement comptable (budgets de programme, comptabilité analytique et, plus récemment, systèmes d'indicateurs).

La comptabilité analytique et les indicateurs faisant l'objet de développements ultérieurs plus longs, nous voudrions simplement évoquer ici ce que l'on entend par ACA et budget de programme. L'accent mis sur les deux premières techniques est dû au fait que la comptabilité analytique et les indicateurs, qui constituent un tableau de bord, sont plus proches des préoccupations de l'ensemble des exécutants et/ou des « opérationnels » et ont donc un impact plus fort sur leur comportement. D'autre part ces techniques (et plus particulièrement la

comptabilité analytique) sont plus directement « empruntées » au secteur privé et posent donc concrètement le problème de leur légitimité dans le secteur public.

L'ACA et les budgets de programme ne concernent directement que quelques fonctionnaires dans chaque ministère, sans affecter les autres dans leurs tâches quotidiennes contrairement à la comptabilité analytique et aux indicateurs détaillés qui ne peuvent rester des pratiques d'état-major.

1° *L'analyse coûts-avantages (ACA).*

« L'ACA a pour objet :

- 1) de comparer les coûts et avantages des moyens alternatifs susceptibles de réaliser un projet ⁽¹⁾ ;
- 2) de déterminer la dimension optimale d'un projet, une fois choisi le moyen de sa réalisation ;
- 3) d'ordonner les projets en fonction d'une contrainte budgétaire. » ⁽²⁾

Mais l'ACA ne se réduit pas pour autant à une simple technique de calcul économique qui présuppose implicitement les conditions de la concurrence pure et parfaite ⁽³⁾. Enfin, étant une technique de choix budgétaires, l'ACA doit être une technique d'optimisation globale, incluant donc toutes les parties prenantes.

La rationalité de toute décision de la puissance publique doit être appréciée à travers ses effets sur l'ensemble de la collectivité. Cela suppose que l'on aille au-delà de l'information véhiculée par la comptabilité en cherchant dans deux directions :

1) « La première de ces directions consiste à dresser la liste des agents (entreprises, ménages, administrations) concernés par chaque décision étudiée et à chiffrer les coûts et les avantages résultant pour chacun d'eux de la décision considérée. Cet élargissement tient compte du fait que la comptabilité de l'organisme public ou privé qui prend la décision n'enregistre généralement qu'une partie des incidences de cette décision. » ⁽⁴⁾.

2) « La deuxième orientation consiste à tenir compte non seulement des effets directement mesurables en termes monétaires, mais aussi des effets « non marchands » c'est-à-dire de ce qui est susceptible d'avoir une influence — favorable ou défavorable — sur les agents concernés, sans pour autant se traduire par des recettes ou par des dépenses monétaires. » ⁽⁵⁾

« Ainsi élargi à l'ensemble des agents concernés et approfondi à l'économie non marchande, le critère du profit de l'entreprise privée devient le critère du

⁽¹⁾ L'ACA suppose que toutes les variables prises en compte soient traduisibles en francs. D'autres techniques (plus souvent décrites qu'utilisées...) procèdent par un classement des différents projets ou moyens alternatifs résultant de l'agrégation des préférences exprimées en fonction de plusieurs critères par tous les intéressés recensés. Il s'agit des techniques d'analyse multicritère dont la méthode ELECTRE mise au point par la SEMA n'est qu'un cas particulier. Cette dernière a été utilisée dans les études RCB sur la sécurité routière. Pour plus de détails sur ce point, cf. : Hourri Daniel, *Analyse de systèmes et RCB*, CESA, dactylographié, 52 p.

⁽²⁾ Dunand Philippe et Greffe Xavier, *Problèmes budgétaires contemporains*, PUF, 1970, p. 219.

⁽³⁾ Cf. à ce sujet : Dunand et Greffe, *op. cit.*, p. 182 et s.

⁽⁴⁾ Lévy-Lambert Hubert et Guillaume Henri, *L'analyse coûts avantages dans la RCB*, *Cahiers RCB*, décembre 1970, p. 11.

⁽⁵⁾ *Ibid.*, p. 12.

surplus global ⁽¹⁾ de l'économie publique. En appelant surplus de chaque agent la différence entre les avantages et les coûts marchands et non marchands qui lui reviennent, le surplus global est égal à la somme des surplus des différents agents concernés. » ⁽²⁾ Tous ces avantages et coûts étant chiffrés, on aboutit ainsi à une comptabilité « sociétale », par opposition à la comptabilité d'une entreprise. Cet élargissement du cadre comptable, outre la difficulté qu'il y a à être exhaustif, pose deux problèmes :

1) Peut-on additionner les coûts et les avantages des différents agents concernés ? Pour répondre à cette objection, « on fait généralement appel à un « principe de compensation » que l'on peut formuler ainsi : si une opération a un surplus global positif, on peut trouver un système de transferts compensatoires tel que le surplus de chaque agent soit positif (...). Dans la réalité, toutefois, on ne met pas en œuvre à chaque instant de tels systèmes de transferts compensatoires et il est difficile d'éviter des décisions dans lesquelles certaines agents ont un surplus négatif (...). On peut néanmoins procéder à l'addition si l'on suppose que le gouvernement est indifférent à la répartition du surplus global entre les différents membres de la collectivité » ⁽³⁾.

2) Peut-on valoriser des effets non marchands ? L'absence de transaction passée ou future ne le permet pas directement. Mais un certain nombre de décisions révèlent *implicitement, ex post*, la valeur que la collectivité attribue à ces effets. Par exemple, « si l'on décide de dépenser 1 million de F pour supprimer un point noir et éviter ainsi 10 morts, on attache à la vie d'un automobiliste épargné une valeur au moins égale à 100 000 F » ⁽⁴⁾. Alternativement à cette méthode forfaitaire d'évaluation du prix de la vie, on utilise parfois une méthode plus personnalisée consistant à actualiser les gains futurs de la personne décédée pendant ce qui aurait été son espérance de vie... De tels exercices n'en demeurent pas moins hautement acrobatiques dans un certain nombre de cas !

L'ACA peut être menée sous forme d'études ponctuelles ; son intérêt réside plutôt dans le repérage des principaux effets indirects d'un projet de programme et dans la recherche de ses effets redistributifs, ce qui est essentiel, s'agissant d'une action publique.

2° Les budgets de programme.

La RCB ne se limite pas comme nous l'avons déjà dit, à l'ACA ou aux budgets de programmes. Mais ces derniers en constituent une phase importante et déjà bien avancée puisque cette opération, lancée en 1971, a touché l'ensemble des ministères fin 1977 : tous les « blancs » (c'est ainsi que l'on a baptisé les budgets de programme) des départements ministériels ont été présentés en annexe du projet de loi de finances pour 1978. Toutefois, ils n'ont aucune valeur juridique puisque le vote du Parlement porte exclusivement sur la présentation administrative du budget dans laquelle les charges sont regroupées par nature (titres, parties, chapitres, ... articles) et par ministère.

⁽¹⁾ Cette notion ne doit pas être confondue avec celle de « compte de surplus » ou « surplus de productivité globale des facteurs » que nous verrons plus loin.

⁽²⁾ Lévy et Guillaume, *op. cit.*, p. 12.

⁽³⁾ *Ibid.*

⁽⁴⁾ *Ibid.*

Il est certain que le regroupement des charges par nature facilite beaucoup les contrôles. D'ailleurs, toutes les règles budgétaires traditionnelles de la République sont fondées sur cette idée de contrôle : unité du budget, universalité, annualité. On retrouve sensiblement les mêmes règles dans le secteur privé pour les comptes soumis au contrôle des commissaires aux comptes et à l'approbation des actionnaires (1). Par contre, lorsque le contrôle quitte son caractère formel et évolue vers une évaluation économique de l'activité de l'organisation, elles ne sont plus adaptées puisqu'elles ne mettent pas en regard les moyens et les résultats.

L'opération « budgets de programme », telle qu'elle a été menée en France, a consisté essentiellement à reventiler les charges afin de les regrouper par programme (et non plus par nature), chaque programme devant correspondre à un objectif explicite. Comme il fallait, par ailleurs, associer aux moyens mis en œuvre un résultat qui ne pouvait avoir d'expression monétaire (absence de marché et non-affectation des recettes fiscales), on a construit des séries d'indicateurs capables de renseigner sur le degré d'avancement du programme (indicateurs de résultat) et sur l'efficacité du programme quant à la réalisation de l'objectif (indicateurs d'impact, d'environnement ou d'objectifs finals). Les avantages escomptés de cette nouvelle présentation peuvent être ramenés à quatre :

1) amélioration de la présentation des choix budgétaires qui doivent porter sur des finalités (besoins à satisfaire) et, accessoirement seulement, sur des moyens (interventions économiques) et non l'inverse ;

2) amélioration de la planification administrative dans la mesure où la mise en relation des moyens avec un certain niveau d'activité permet de découvrir des « fonctions de production administrative » (coût d'une prestation en fonction de plusieurs hypothèses d'activité par exemple) chaque fois que cela a un sens ;

3) rationalisation de l'organisation administrative en cas de programmes concurrents ou complémentaires qui n'apparaissent pas avec la présentation traditionnelle du budget ;

4) possibilités accrues de délégation de responsabilité grâce au contrôle que permettent les indicateurs associés à chaque programme.

Bien entendu, la réalité est rarement aussi belle que la théorie. Un certain nombre de ministères n'ont retenu de cette expérience que la triste nécessité d'élaborer une grille permettant le passage d'une nomenclature à une autre sans véritablement chercher à utiliser cet outil. Ils n'y ont d'ailleurs pas été encouragés dans la mesure où les négociations budgétaires se font encore sur les anciens documents. Il y a eu, d'autre part, un certain flottement dans la définition des programmes. Ainsi, les ministères du Budget et de l'Économie réunis ont créé dans le budget pour 1979 une nouvelle rubrique qui n'apparaissait pas dans le précédent : « relations commerciales et financières avec l'étranger ». Les 6 groupes de programmes couvrant ce « domaine » étaient auparavant éparpillés et confondus dans les autres programmes. D'autres ministères, et notamment celui des Affaires Étrangères (2), n'ont pas su définir de véritables programmes.

(1) Cf. à ce sujet : Moonitz Maurice, *The basic postulates of accounting*. American Institute of Certified Public Accountants, New York, 1961, 61 p.

(2) Cf. à ce sujet : Bonnaud Brigitte, Le budget de programmes du ministère des Affaires Étrangères, *Cahiers RCB*, n° 33, juin 1978, p. 17 à 29.

Dans ce dernier cas, les objectifs sont trop généraux (faciliter l'élargissement des relations économiques, culturelles, scientifiques et techniques avec d'autres pays, etc...) ou trop précis et liés aux événements politiques. Les moyens du ministère ont donc été regroupés par grandes fonctions permanentes afin de pouvoir cerner le niveau d'activité de celles-ci. L'assimilation fonction-programme n'est certainement pas conforme à l'esprit de la RCB. L'exercice d'une fonction n'est qu'un des moyens d'atteindre un objectif qui peut s'exprimer sous la forme d'un programme finalisé. Par contre, l'organisation des services du ministère des Affaires Étrangères est harmonisée avec la présentation du budget de programme par fonction et par pays (1).

Enfin, les budgets de programme ne produisent leur plein effet que s'ils débouchent sur une gestion de programme, ce qui suppose à la fois une comptabilité de programme et une redéfinition des responsabilités. A défaut, il risque de ne s'agir que d'une réforme sur le papier... Nous avons déjà vu dans le chapitre précédent les obstacles auxquels se heurte l'introduction d'une DPO dans la fonction publique. Quant à la comptabilité de programme, elle n'existe encore qu'au stade expérimental puisque la réunion inaugurale du groupe de travail chargé de la concevoir a eu lieu le 21 novembre 1977 (2).

Ce que l'on sait déjà, c'est que la comptabilité de programme sera le premier pas vers la mise en place d'un système intégré d'informations avec une saisie unique des données (souvent baptisé dans les ouvrages de gestion de l'entreprise : « management information system » ou MIS) qui se ferait chez les comptables, donc sous la responsabilité du ministère de l'Économie et des Finances du moins, en ce qui concerne des informations financières. Elle comportera un « noyau dur », normalisé, destiné aux pouvoirs publics centraux et permettant de rendre compte au Parlement de l'exécution des budgets de programme. Les imputations se feront automatiquement grâce au contrôle que les comptables supérieurs du Trésor exercent d'ores et déjà sur la dépense publique. L'ordonnateur n'interviendra que pour la répartition de certaines charges indirectes.

Autour de ce « noyau dur », les ordonnateurs, c'est-à-dire les gestionnaires des différents services, pourront demander la production d'éléments propres répondant à leurs besoins spécifiques avec une périodicité infra-annuelle (trimestrielle par exemple). Plus concrètement, ils pourront obtenir une comptabilité analytique complétée par une série d'indicateurs, deux aspects que nous développerons longuement par la suite car, plus que tous les autres, ils pèseront sur les comportements.

Actuellement, la chaîne de traitement qui part de l'information élémentaire pour aller aux comptes de programme de chaque ministère que l'on comparera à leur budget de programme n'existe pas. L'édifice ressemble donc à un bâtiment dont on n'aurait construit que la façade et qui attendrait les fondations et les étages. La démarche est descendante. Il est intéressant de souligner que la Suède a suivi le chemin inverse en mettant en place à la fin des années soixante un système d'information de base économique-comptable (comptabilité officielle, comptabilité de disposition et de contrôle des crédits, comptabilité analytique, comptes de tiers, comptabilité des commandes, etc...) sur lequel est venu

(1) Cette réforme de l'organigramme a été baptisée : « géographisation tempérée des structures ».

(2) Cf. à ce sujet : Cahier RCB n° 33, juin 1978, p. 5 à 16.

s'appuyer la structure de budget-programme ⁽¹⁾. Malheureusement, l'expérience française n'est pas suffisamment avancée pour que l'on puisse la comparer à l'expérience suédoise. Mais la différence entre ces deux démarches est assez révélatrice de l'opposition entre une conception centralisée et une conception très décentralisée de l'Administration.

Les budgets de programmes et la technique comptable qu'ils suscitent ne permettent cependant pas à la RCB de sortir du système traditionnel du budget cumulatif élaboré à partir du budget de l'année précédente. Quant aux techniques d'ACA ou aux méthodes dérivées des modèles de choix d'investissements dans l'entreprise, elles ne sont généralement appliquées qu'aux variations du budget sans remise en cause des « services votés ».

c) La RCB doit-elle rester une rationalisation « à la marge » ?

Faut-il rationaliser tout le budget ou seulement ses augmentations ? Il serait logique de répondre tout, mais naïf de le croire... La règle de l'annualité budgétaire devrait permettre la remise en cause annuelle de l'ensemble des dépenses et donc leur rationalisation. En fait, les « services votés » font l'objet d'un vote unique alors qu'ils représentent les 9/10^e du budget, constituant « le minimum de dotation que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement » ⁽²⁾. La rationalité économique semble donc l'emporter sur la légitimité politique du Parlement.

Sans doute est-ce à cause du poids et du prestige du Congrès aux États-Unis qu'un mouvement inverse y est apparu. Il s'agit de la mise en œuvre du Zero Base Budgeting (ZBB) qui « organise au plan législatif le réexamen systématique à intervalles réguliers de toutes les autorisations de crédits budgétaires » ⁽³⁾. Là encore, il est intéressant de souligner que cette méthode « a été appliquée initialement dans le secteur privé (à la Texas Instruments en 1969), puis dans quelques États : Georgie tout d'abord, à l'occasion de l'élaboration du budget de 1973 (à l'époque où M. Carter était Gouverneur (...)). Son introduction officielle dans l'administration fédérale a été acquise (...) à la fin de l'année 1976 » ⁽⁴⁾.

Le ZBB se caractérise par 4 phases :

1) L'identification des unités décisionnelles (« décision units ») : on retrouve là les thèmes habituels du management découpant l'entreprise en « centres de profits », « centres de résultats », etc... auxquels sont associés une direction par objectifs.

2) L'élaboration d'un module de décision (« decision package ») qui est en fait une explicitation de la fonction de production et de la fonction objectif (qui sont un peu les homologues des contraintes et de la fonction à optimiser en calcul linéaire). Il est à noter au passage que le fait d'expliciter ces fonctions se tra-

⁽¹⁾ Cf. à ce sujet : X, Le budget-programme en Suède. Décembre 1970. *Cahiers RCB*, p. 32 à 39.

Dans les grandes entreprises privées, on trouve des ensembles comptables aussi complexes sous le nom de « comptabilité intégrée » ou « comptabilité en parties multiples ».

⁽²⁾ Article 33 de la loi de 1959.

⁽³⁾ Venturini Patrick, *op. cit.*, p. 35.

⁽⁴⁾ *Ibid.*, p. 34.

duit par un alourdissement du circuit des informations écrites au détriment des informations orales et des relations interpersonnelles. Plus de rigueur signifie donc aussi plus de travaux administratifs. Selon M. Venturini, ils seraient multipliés par 1,5, voire 2 ! Il y a sans doute là un équilibre (difficile) à trouver ⁽¹⁾.

3) Le classement par ordre de priorité des modules de décision qui permet de ne garder que « le dessus du panier ». Sa composition peut changer d'une année à l'autre. La simplicité de cette image ne doit cependant pas tromper... Il y a dans « le fond du panier » des programmes que l'on doit conserver pour des motifs échappant à la rationalité économique ou parce que les structures ont une inertie qu'il ne faut pas sous-estimer. Aux États-Unis, les agences gouvernementales ont agrégé environ 90 000 décisions budgétaires en 9 500 modules décisionnels en 1977 ! En 1977 et 1978, la mise en place du système n'a pas provoqué de réallocation spectaculaire des ressources. Tout au plus y a-t-il peut-être eu une accélération des programmes « à fort impact » grâce à une redistribution des ressources à l'intérieur d'un même ministère.

4) Construction du budget à partir des modules retenus.

Il semble que le ZBB ait reçu de la part de l'Office of Management and Budget (OMB), homologue de la Direction du Budget, un accueil plus favorable que celui qui a été réservé à la RCB en France. Les Présidents Johnson, Nixon puis Carter ont engagé leur autorité dans les différentes formes sous lesquelles s'est manifesté ce mouvement : PPBS, MBO, ZBB. Cette très forte volonté politique aux plus hauts niveaux s'est heurtée à un accueil beaucoup plus réservé aux niveaux d'exécution que l'on retrouve d'ailleurs en France.

En conclusion, la volonté constamment réaffirmée de maîtriser la croissance des dépenses publiques, de pratiquer une politique de « vérité des prix » n'a jamais eu d'effets spectaculaires. On a toujours fait plus de publicité autour de ces méthodes qu'autour de leurs résultats... Parallèlement, les grandes entreprises du secteur privé ont cherché avec la même constance depuis 10 à 20 ans à réduire leurs coûts administratifs sans jamais obtenir non plus, à de rares exceptions près, de résultats décisifs alors, qu'à côté de cela, elles maîtrisent bien leurs coûts de production. Dans le domaine de la production, nous attribuons ce succès à la parfaite adéquation entre une organisation taylorisée du travail et les méthodes de comptabilité analytique mises en place. Le problème est donc de transposer dans le secteur tertiaire (qui occupe près de 40 % de la population active en France) des méthodes qui ont fait leurs preuves dans l'industrie.

§ 2. — LES SYSTÈMES DE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE DANS LES SERVICES PUBLICS.

a) Les objectifs spécifiques de la comptabilité analytique dans les services publics.

Elle peut avoir pour objectif l'exercice d'un contrôle de gestion de type autoritaire reposant sur la trilogie : tarification, normalisation, sanction.

1) *Tarification* : il s'agit de calculer le prix de revient des différents services

⁽¹⁾ *Ibid.*, p. 38.

afin de faire payer le bénéficiaire. Exemple : la taxe payée pour l'obtention d'un passeport serait égale à son prix de revient. Cette optique n'a évidemment de sens que si le service n'est pas gratuit. Dans ce dernier cas, ce qu'il faut rechercher, c'est plutôt une fonction de production qui mette l'accent sur la distinction entre charges fixes et variables afin de tourner la difficulté de la répartition de ces charges fixes dont nous parlerons plus loin.

2) *Normalisation* : il s'agit de pouvoir comparer et éventuellement égaliser les coûts de prestations identiques rendues par des organismes distincts. C'est un peu l'optique du ministère des Universités qui donne aux Universités une subvention fixe par étudiant et par heure de cours (1), quelles que soient les conditions particulières de fonctionnement. Notamment, on ne tient pas compte des charges fixes qui peuvent être très différentes d'un établissement à l'autre.

3) *Sanction* : sans être l'objectif principal de la comptabilité analytique, elle en est souvent la conséquence puisqu'elle met en lumière les coûts anormaux. Il est évident que cette conception autoritaire du contrôle de gestion (tentante pour l'autorité de tutelle par exemple) est à l'origine de bien des appréhensions et d'autant de phénomènes de rejet.

Mais la comptabilité analytique peut aussi être l'instrument d'un contrôle de gestion plus souple. Elle est la condition préalable à une décentralisation des responsabilités, à une direction par objectif. Elle fournit les moyens d'un autocontrôle (phase interne) puis d'un contrôle *a posteriori* pertinent (phase externe). Enfin, elle permet un meilleur ajustement des moyens à l'activité et c'est bien là que les progrès les plus importants restent à faire dans les services publics. Mais ce nouveau langage véhicule un message qui risque de ne passer que superficiellement.

b) Les deux notions clé de la comptabilité analytique : les coûts et la production.

La notion de coût, tout d'abord, est souvent assez vague lorsqu'il s'agit d'un service public car on doit essayer de dépasser le cadre juridique étroit de l'organisation, contrairement à ce que fait une entreprise privée. Pour connaître le coût d'un programme, il faut savoir quels sont les coûts « internes » (directement mis en œuvre par un ministère, par exemple) et les coûts « externes » (supportés par diverses autres collectivités publiques ou privées ou par des personnes), comment les saisir, les valoriser, savoir sur quelle période il faut les prendre en considération, etc.

Il faut également savoir jusqu'à quel niveau de détail il faut descendre dans l'analyse des coûts. Le prix de revient d'une préfecture, par exemple, n'a pas de sens. Une telle unité a des activités trop nombreuses et susceptibles de se combiner dans des proportions trop variées pour qu'une comparaison, dans le temps comme dans l'espace, des coûts ainsi obtenus fournisse des renseignements utiles.

A supposer que l'on ait trouvé un niveau de calcul de coûts satisfaisant, jusqu'où faut-il remonter dans l'imputation d'une quote-part de frais généraux ? Si l'on peut calculer relativement facilement le coût direct d'une carte grise, faut-il ajouter une quote-part des frais généraux de la préfecture, puis, pourquoi pas,

(1) En droit et sciences économiques, cette subvention était de 24 F par étudiant et par heure dans le 1^{er} cycle, 26 F dans le 2^e cycle et 250 F dans le 3^e cycle en 1977.

du ministère de l'Intérieur, des services du Premier Ministre, de l'Élysée et de l'Assemblée Nationale ?

Il est difficile de donner une réponse générale à ces questions. Le « bon sens » dont il est difficile de donner une définition scientifique, tranchera... en faveur des coûts partiels sans pouvoir mieux préciser où s'arrêtent les coûts partiels et commencent les coûts complets.

Le problème de la définition de la production n'est guère plus simple, d'autant plus qu'il est lié au précédent. C'est pourtant un point essentiel car, seule, la production peut justifier l'importance des moyens consommés. Les exemples d'ambiguïtés sont nombreux.

Quelle est la production d'un hôpital ? C'est l'amélioration de l'état de santé du malade entre la date de son entrée et celle de sa sortie. Mais la médecine n'est pas une science suffisamment exacte pour que l'on puisse mesurer cette production. On dira alors que la production de l'hôpital est égale au nombre de journées facturées. Mais c'est prendre le problème à l'envers puisque l'on mesure la production à partir de la consommation de moyens. La comparaison production-moyens n'a alors plus aucun sens ! Sans compter que c'est inciter les hôpitaux à garder les malades le plus longtemps possible afin d'étaler les charges fixes sur une « production » maximum.

Quelle est la production d'une Université ? Quelle est la valeur des connaissances supplémentaires acquises par les étudiants ? Si l'on mesure la production par le nombre de diplômes délivrés, on incite les Universités à brader les diplômes. S'il s'agit du nombre d'inscrits, c'est organiser une chasse stérile aux inscriptions (1).

Nous pourrions multiplier les exemples mais ceux-là montrent que dans de nombreux cas, le problème est insoluble. La comptabilité analytique prend alors souvent la forme d'une comptabilité de moyens qu'il est difficile de dépasser (2). L'efficacité avec laquelle ces moyens seront utilisés n'apparaîtra pas et devra être mise en évidence par un système d'indicateurs extra-comptables.

c) La comptabilité analytique est-elle autonome par rapport à la comptabilité publique ?

« La comptabilité analytique est autonome. Elle se fonde sur les données de la comptabilité générale » (3). Il est évident qu'un certain nombre d'éléments sont forcément communs sur le plan pratique et il est souhaitable d'en profiter pour organiser les regroupements entre les deux systèmes comptables, ce qui accroît leur fiabilité. Cependant, sur un certain nombre de points, des divergences vont apparaître.

La comptabilité analytique devra prendre en compte des amortissements qui ne sont pas calculés par la comptabilité publique, ce qui ne va pas sans difficultés. Il y a des biens dont l'État est propriétaire depuis longtemps et qui, dans une entreprise privée seraient entièrement amortis, bien qu'ils gardent une valeur

(1) Certaines Universités parisiennes, notamment, sont allées jusqu'à « recruter » des étudiants par petites annonces !

(2) La meilleure illustration dont nous ayons eu connaissance est le « Système Frais » de la Caisse des Dépôts et Consignations.

(3) Décret du 29 décembre 1962 relatif à la comptabilité publique.

d'usage. Faut-il calculer pour ces biens un amortissement ? Nous y serions plutôt favorables, mais la question peut être discutée car le cumul des amortissements peut dépasser la valeur estimée du bien. Une solution peut consister à substituer à la notion d'amortissement celle de loyer supplétif (1). Mais il faut alors retirer des charges (charges non incorporables) les charges du propriétaire. C'est la solution retenue par le ministère de l'Intérieur qui calcule les loyers supplétifs d'après les cours pratiqués sur le marché.

Le but des amortissements supplétifs n'est pas de dégager une capacité d'autofinancement (cette notion est dépourvue de sens pour un service public qui ne peut et ne doit s'autofinancer) (2) mais seulement de calculer des coûts comparables entre eux. La dotation aux amortissements ne correspond pas, ici, à un cash-flow. Dans le cas du service public, l'amortissement a pour seule fonction un étalement des charges. Il est donc linéaire si l'on fait abstraction de l'inflation. Si la Direction de l'Aviation Civile du ministère des Transports suit les taux pratiqués dans le privé, le Centre National d'Études des Télécommunications (CNET) retient, ce qui est plus logique, une durée probable de vie.

Pour les dépenses de personnel, certaines charges ne figurent pas dans la comptabilité générale, c'est-à-dire au budget des différents départements ministériels, mais au budget des charges communes. Il s'agit notamment de la taxe sur les salaires (la plupart des services publics ne sont pas assujettis à la TVA et devraient donc la payer s'il s'agissait d'entreprises privées), des charges de retraite non couvertes par les retenues (et qui peuvent être assimilées à des cotisations patronales fictives) et des diverses cotisations aux organismes de Sécurité Sociale. Elles doivent donc normalement être réintégrées sous forme d'éléments supplétifs. Comme autres charges supplétives, la Direction Générale des Télécommunications et le CNET tiennent compte des charges financières liées à l'immobilisation du capital par un service donné selon un taux forfaitaire pour la DGT et selon le taux d'actualisation retenu pour le plan en ce qui concerne le CNET.

Enfin, pour rattacher correctement les charges et les produits à l'exercice, la comptabilité analytique devra prendre en compte l'existence de stocks, ce que la comptabilité administrative peut négliger puisqu'elle ne fait pas apparaître de résultat. C'est déjà fait dans les services centraux d'approvisionnement de l'Aviation Civile. Par contre, les matières et pièces détenues par les services extérieurs sont réputées consommées en raison de la faible importance de leur valeur et de leur durée réduite de stockage.

d) Les problèmes particuliers posés par le traitement des charges.

Lorsque plusieurs services concourent à la réalisation de plusieurs « produits », il faut, pour calculer le prix de revient de chacun de ces produits, définir des « unités d'œuvre » pour chaque section. Cela est d'autant plus difficile que de nombreux services publics ont des activités purement administratives très

(1) D'une manière générale, on appelle charges supplétives des charges n'entraînant aucune dépense, exclues de la comptabilité générale mais incluses dans les coûts et prix de revient.

(2) L'autofinancement, financement interne de la croissance, est l'expression de l'autonomie d'une organisation. Un service public doit au plus couvrir ses frais car tout développement de ce service (même si c'est en utilisant le multiplicateur d'amortissement) est un choix politique, susceptible d'être contrôlé en tant que tel, appartenant aux instances politiques.

diversifiées. A titre d'exemple, au ministère de l'Équipement, les directions départementales pilotes (DDE des Alpes Maritimes, Loir-et-Cher, Meurthe-et-Moselle) ont recensé jusqu'à 500 « produits ». Nous sommes ici aux antipodes du taylorisme, car une DDE est une petite entité, et c'est ce qui rend la tâche ardue. La seule règle que l'on puisse donner est que l'unité doit impérativement être telle que la grande masse des charges indirectes constituant le coût varie, sinon proportionnellement, du moins dans le même sens que le nombre d'unités d'œuvre. Par exemple, dans un lycée, l'unité « élève » constitue une bonne unité d'œuvre pour la demi-pension. Par contre, pour les dépenses d'enseignement (salaires des professeurs, entretien des classes, etc...), l'unité d'œuvre sera plutôt la classe. Ces dernières dépenses sont approximativement indépendantes du nombre d'élèves par classe mais directement fonction du nombre de classes. Dans les hôpitaux, on répartit les dépenses d'alimentation entre les différents services selon un système de points qui varient avec la catégorie de régime.

Lorsque les activités d'un même service sont multiples (bureau de poste dont les employés sont polyvalents et où chaque guichet remplit plusieurs fonctions) un second problème est celui de la ventilation des charges directes entre les différents « produits », et notamment des frais de personnel qui sont généralement les plus importants. Lorsque cela est possible, on peut faire un pointage réel des heures passées à chaque tâche. C'est assez facile pour des ouvriers sur un chantier de travaux publics ou pour un pool dactylographique. Dans les autres cas lorsque les tâches sont variées et irrégulièrement réparties dans le temps, il faut procéder à une répartition statistique de l'emploi du temps des agents, avec les approximations qui en découlent.

Enfin, certains services publics ayant une activité complexe, il y a un nombre impressionnant de relations entre différents services faisant l'objet de prestations réciproques. Les deux systèmes que nous avons pu étudier de façon approfondie, le système RAMAGE (Rationalisation, Modernisation et Automatisation de la Gestion) du ministère de l'Équipement et le « Système Frais » de la Caisse des Dépôts et Consignations ont simplement ignoré le problème en négligeant les prestations réciproques. Il a été estimé que le coût d'un traitement rigoureux excédait les avantages pouvant en résulter. Simplifiant encore plus, la Direction Générale des Télécommunications ne prévoit pas le déversement des sections auxiliaires dans les sections principales. A notre connaissance, le CNET doit être l'un des services publics à avoir poussé le plus loin l'analyse des charges puisqu'il prévoit un traitement complet. Les prestations internes sont traitées lorsqu'elles interviennent entre « services de soutien interne » (informatique, imprimerie, ateliers) par calcul matriciel et, entre services de soutien interne et services opérationnels, par facturation au coût préétabli (ce qui ne permet pas de résoudre le problème des prestations réciproques, mais elles sont peut-être rares dans le cas présent).

La taille et la complexité de nombreux services publics ne permettent guère de mettre en œuvre une méthode susceptible de satisfaire intellectuellement un puriste de la comptabilité analytique. Mais le problème n'est pas là. Il est plutôt de concevoir un système évolutif qui, pas à pas, puisse décrire de façon toujours plus précise les opérations, indépendamment de la recherche du « coût véritable ». D'ailleurs, les grandes firmes connaissent des problèmes identiques et tendent à concevoir des systèmes de comptabilité analytique composés de sous-

systèmes qui ne sont reliés entre eux que par des prix conventionnels (ou prix de cession interne lorsqu'il s'agit de filiales d'un groupe). Là aussi, on a abandonné l'idée de rechercher un « vrai coût » et de procéder à un traitement « exact » des charges, l'essentiel étant le pouvoir incitatif du système.

e) L'articulation des différentes comptabilités.

Nous avons déjà vu qu'il était nécessaire de relier entre eux les différents systèmes comptables pour en accroître la fiabilité. Plus précisément, l'articulation entre la comptabilité analytique et la comptabilité budgétaire se fait grâce à la technique des comptes réfléchis, comme dans les entreprises. Cette méthode ne remet pas en cause l'autonomie relative des différents systèmes comptables. A titre d'exemple, la Direction Générale des Télécommunications utilise les comptes « liquidations réfléchies » et « recettes budgétaires réfléchies » pour faire le lien. Des comptes analogues semblent être utilisés par les autres administrations (1).

La seule difficulté dans un tel système, mais elle n'est pas spécifique au service public, provient de la multiplication des nomenclatures. Les passages d'une nomenclature à l'autre avec des risques de lacune sont parfois à l'origine d'erreurs. Cela rend aussi plus aigus les problèmes de maintenance du système.

f) Conclusion.

La comptabilité analytique, transposée avec quelques modifications du secteur privé n'en constitue pas moins un instrument comptable, avec les limites inhérentes à ce type d'information. Elle permet de décrire et de contrôler la formation des coûts, ce qui est un premier pas vers une gestion plus rigoureuse. Mais la difficulté qu'il y a à définir une production, à le relier aux coûts et à ventiler les coûts en fixes et variables (variables en fonction de quelle activité ?) limitent la portée de l'outil. Il ne permet notamment pas de contrôler l'exécution de la mission du service public.

C'est dans cette optique que se développe depuis plusieurs années une réflexion sur des indicateurs qui viendraient compléter l'information comptable.

§ 3. — LE DÉVELOPPEMENT DE SYSTÈMES D'INFORMATIONS PLUS SOUPLES : LES INDICATEURS.

Ces nouvelles recherches ne sont pas propres aux services publics. Dans les entreprises, la plupart des travaux sur le bilan social se sont orientés dans cette direction (2). Mais la méthode peut trouver bien d'autres domaines d'application. Un indicateur est « une donnée empirique, ou plutôt une mesure, révélant la présence ou l'intensité d'un phénomène ou d'une variable » (3) donc un outil

(1) La Suède est probablement le pays qui a su pousser le plus loin l'interconnexion de plusieurs systèmes comptables avec une saisie unique de l'information. Cf. à ce sujet : X : Le budget de programme en Suède. *Cahiers RCB*, décembre 1970, p. 32 à 39.

(2) Cf. à ce sujet : Burlaud Alain, *Information des salariés et défaillances de l'entreprise*, Thèse complémentaire, Paris 1977, p. 66 à 73.

(3) Mendras Henri, *Éléments de sociologie*, Armand Colin, 1967, p. 245.

quasi-universel dont nous étudierons les applications au contrôle de gestion des services publics. Cependant, avant de traiter de cette utilisation particulière des indicateurs, il convient d'en préciser les principales caractéristiques.

a) Méthodologie des indicateurs.

« Selon leur rôle pour les observateurs, on distingue :

- les indicateurs cognitifs qui traduisent les valeurs réelles des attributs du système décrit (...),
- les indicateurs normatifs, qui traduisent les préférences sur les valeurs des attributs du système décrit et qui sont, en général, prospectifs (valeurs futures souhaitables) » (1).

En fait, un même indicateur peut être à la fois cognitif et normatif selon la valeur qu'on lui donne. La seule contrainte est que les indicateurs normatifs aient au moins une structure ordinale.

« Tout indicateur est une variable d'un modèle et doit donc faire partie d'un ensemble cohérent et organisé d'indicateurs interdépendants définis conjointement à partir d'un schéma explicatif au moins qualitatif du système étudié » (2). Ceci met en évidence un triple problème :

— Un indicateur est une variable d'un modèle, ce qui signifie qu'il appauvrit le phénomène qu'il est censé représenter. Cette schématisation ne doit pas aboutir à une image biaisée de la réalité. Ainsi, un indicateur de loisir qui comparerait la durée totale de la journée au nombre d'heures travaillées, ignorerait un éventuel allongement du temps de transport domicile-travail ou le développement du travail au noir.

— Un indicateur doit faire partie d'un ensemble, de même qu'en analyse financière on ne saurait se limiter à un seul ratio. Ainsi, les budgets de programmes utilisent pour caractériser chaque programme, des batteries d'indicateurs.

— Enfin, un indicateur est défini à partir d'un schéma explicatif, plus généralement d'un système de valeurs, qui n'est que trop rarement explicité.

Ayant précisé ce qu'est un indicateur, il convient d'en définir les qualités. M. Walliser (3) en recense huit :

- Pertinence.
- Objectivité.
- Univocité (par rapport au phénomène observé).
- Sensibilité.
- Prévision.
- Fidélité.
- Transparence (c'est-à-dire simplicité de compréhension).
- Accessibilité (c'est-à-dire calculable à partir de grandeurs observables recueillies à un coût acceptable).

(1) Walliser B., *Indicateurs. Ouvrage de Méthode*, Ministère de l'Économie et des Finances, juin 1977, p. 4.

(2) *Ibid.*, p. 7.

(3) *Op. cit.*, p. 7 et 8.

Espérons qu'il existe des indicateurs respectant toutes ces conditions...

Enfin, lors de la construction d'une batterie d'indicateurs, il est un certain nombre d'écueils à éviter.

1) Les indicateurs ne doivent pas être trop simplifiés. Ainsi, le nombre de kilomètres d'autoroutes construits n'a pas de signification si l'on ne distingue pas le kilométrage en rase campagne du kilométrage en milieu urbain. Si de plus un tel indicateur avait une valeur normative, ce serait inciter le décideur à multiplier les autoroutes de campagne et, éventuellement, à faire des choix anti-économiques. Le caractère simple et global d'un indicateur atteint sa limite lorsqu'il commence à avoir un effet pervers.

2) « Les indicateurs ne doivent pas approcher un phénomène par des variables de commande » (1). Par exemple, l'efficacité d'une formation universitaire ne peut être mesurée par le taux de réussite aux examens de cette université. Par contre, le taux de succès à un concours administratif, indépendant de l'université, peut être significatif.

3) Un indicateur ne doit approcher un phénomène A par un phénomène B qui lui est corrélé si un troisième phénomène C est susceptible de modifier les rapports entre A et B. « Ainsi, le nombre d'infractions commises par les automobilistes ne peut être apprécié par l'indicateur « nombre de contraventions » puisque celui-ci dépend simultanément du nombre d'infractions et de l'intensité de la répression (qui sont liés par ailleurs) qui, de plus, est une variable de commande » (2).

b) L'utilisation des batteries d'indicateurs.

Dans une *entreprise privée*, l'objectif est de satisfaire de manière aussi efficace que possible des besoins solvables. Le degré de satisfaction du marché est mesurée par le chiffre d'affaires et l'*efficacité* par la maximisation de l'écart entre ce chiffre d'affaires et le prix de revient.

Par contre, le but de l'action administrative est plus généralement un certain impact sous contrainte d'une économie de moyens. Toutefois, il n'y a pas la même liberté de gestion et de choix de ces moyens. C'est pourquoi, dans le *secteur public*, nous parlerons d'*efficience* et non d'efficacité. La comptabilité analytique est un bon instrument de mesure de l'efficacité et peut être adaptée à la mise en évidence d'économies de moyens, mais ne permet pas de mesurer un impact ou de prendre en compte des contraintes de service public. Par exemple, une commune constatant qu'il est plus rentable de laisser brûler quelques maisons par an plutôt que d'entretenir une équipe de pompiers ne peut se soumettre à la rationalité économique. Au contraire, elle devra faire en sorte que la probabilité pour que certains jours les pompiers ne puissent plus faire face aux besoins soit quasiment nulle. Seuls des indicateurs peuvent le faire apparaître. M. Poincard (3) distingue quatre catégories d'indicateurs, selon l'objet qu'ils décrivent (4).

(1) Walliser, *op. cit.*, p. 13.

(2) *Ibid.*

(3) Poincard R., *Les indicateurs de programme*. Ouvrage de Méthode, Ministère de l'Économie et des Finances, juin 1977, p. 16.

(4) On trouvera une autre classification dans : Ministère de l'Équipement : Projet de loi de finances pour 1977, Budget de programmes, Imprimerie Nationale, 1976, p. 8.

1) Les indicateurs de moyens. Ils peuvent être remplacés par une comptabilité analytique de moyens (exemple : « Système Frais » de la Caisse des Dépôts et Consignations) mais peuvent néanmoins la compléter utilement en décrivant des unités physiques qui pourront être mises en relation avec les flux financiers : nombre de personnes et niveau de qualification, superficie des locaux, nombre de véhicules, etc...

2) Les indicateurs de résultat ou de réalisation. Le résultat d'un programme est l'ensemble des produits de ce programme, qu'ils soient de nature matérielle, monétaire, juridique ou informative. Ce sont les effets désirés, directs du programme. Exemple : longueur d'autoroutes mises en service, nombre de plans d'occupation des sols publiés, etc...

3) Les indicateurs d'impact. Ils décrivent l'effet dernier du programme, ses conséquences économiques et sociales, son utilité réelle et non plus seulement les effets désirés. Exemple : au lieu d'étudier des kilomètres d'autoroutes, on calculera la diminution du temps de parcours (si le tracé de l'autoroute fait un détour par rapport à la route, cet indicateur d'impact est plus significatif que le nombre de kilomètres) la réduction du nombre d'accidents, l'accroissement du trafic, etc. Les indicateurs sociaux font généralement partie des indicateurs d'impact.

4) Les indicateurs d'environnement. « L'environnement du programme est constitué par tout ce qui peut avoir une influence, sur son fonctionnement ou sur l'utilisation de ses résultats, sans pour autant dépendre de lui » (1). Il s'agit en quelque sorte de décrire les événements extérieurs qui ont pu « parasiter » un programme : phénomènes climatiques exceptionnels, mouvements sociaux particulièrement longs, etc...

En réalité, dans bien des cas, les utilisateurs ne disposent pas d'une batterie complète d'indicateurs décrivant un programme sous les quatre aspects définis ci-dessus. Les difficultés pratiques sont immenses. Par exemple, le budget de programme du ministère de l'Équipement ne présente pour chaque groupe de programmes (regroupement de plusieurs programmes d'actions) qu'une dizaine d'indicateurs de réalisation comparés à un compte de coût global. Pour chacun des cinq domaines d'activité (regroupement de groupes de programmes) il y a en plus quelques indicateurs d'impact et d'environnement mais aucun indicateur de moyens. Le ministère des Affaires Étrangères ne présente pas d'indicateurs d'impact, trop difficiles à définir, mais des indicateurs de moyens, résultat et environnement. Les ministères de l'Agriculture et du Budget n'ont que des indicateurs de moyens et résultat. Quant au ministère de la Santé et du Travail, il n'utilisait que des indicateurs de réalisation.

La valeur absolue de ces indicateurs n'a généralement pas une grande signification car il est difficile de trouver une échelle de mesure cohérente et homogène. Par contre, ils n'en demeurent pas moins un outil essentiel du contrôle de gestion qui procède par exception (clignotants, seuils d'alerte) ou par calcul d'écarts par rapport à des prévisions ou des normes.

Hormis les difficultés de construction d'une batterie d'indicateurs, il convient de considérer les problèmes liés à son introduction dans un processus de contrôle de gestion. Juger le responsable d'une activité sur des indicateurs peu appropriés peut aboutir à des comportements irrationnels. Par exemple, le taux

(1) Poincard, *op. cit.*, p. 7.

d'occupations des lits dans un hôpital ne doit pas prendre une importance trop considérable car la réaction du corps médical serait alors de prolonger inutilement les séjours des malades. D'une manière générale, tout système d'indicateurs (comme tout système de contrôle) a tendance à générer des effets pervers : les énergies se mobilisant pour « travailler les indices » au lieu de remplir une mission. Au fur et à mesure que ces déviations apparaissent, il faut modifier les indicateurs, les faire évoluer. Ce n'est pas la moindre des difficultés que de créer cette « dynamique des indicateurs ».

c) Une tentative d'utilisation des indicateurs dans un cadre comptable : la méthode des surplus.

Nous ne résumerons pas ici les principes de la méthode des comptes de surplus ⁽¹⁾ mais rappelons simplement qu'il s'agit d'analyser en prix et en volume toutes les variations entre deux comptes d'exploitation d'une même entreprise. L'objectif est de retrouver le lien entre les flux physiques (appréhendés grâce à des indicateurs de volume) et flux financiers que les comptables avaient « oublié ». Cela permet de saisir et de comprendre l'ensemble des effets redistributifs de toute activité économique, qu'il s'agisse d'une entreprise privée ou d'un service public. Malheureusement, la mise en pratique de la méthode soulève un certain nombre de difficultés.

1) L'analyse prix-volume est pratiquement toujours très délicate. Même pour un poste apparemment simple comme les salaires, le nombre d'heures de travail n'est pas forcément un bon indicateur de volume si la structure des qualifications change. Nous n'entrerons pas dans le détail des solutions particulières proposées pour tenir compte de l'hétérogénéité de certains postes et de l'effet qualité.

2) La dérive des prix, qui n'est pas homothétique pour tous les postes du compte d'exploitation, masque certains effets redistributifs. L'utilisation d'indices de prix permet de retrouver une image plus fidèle de la réalité ⁽²⁾.

3) Le dernier problème est spécifique aux services publics : nombre d'entre eux n'ont pas de produits (ne réalisent aucun chiffre d'affaires) mais bénéficient d'une dotation budgétaire. Comment, dans ce cas, calculer le surplus distribué (ou pris) aux « clients » ? Le contribuable qui paie les services n'en est pas forcément le bénéficiaire. En calculant le volume produit par le service public et sa valeur totale (qui est égale à la dotation budgétaire), on peut constituer un « prix » unitaire. Dans le cas d'une augmentation du volume et d'une baisse du « prix » unitaire, peut-on dire que :

- le contribuable est bénéficiaire de la diminution de prix et
- l'usager bénéficiaire de l'augmentation de volume ?

C'est sans doute une solution possible. Mais elle mériterait d'être approfondie.

Cette application de la méthode des comptes de surplus à l'ensemble des services publics (et non seulement à l'EDF, la SNCF et les Charbonnages de France, qui, tous trois sont des services publics à caractère industriel et commercial), per-

⁽¹⁾ Cf. à ce sujet : CERC (Centre d'Étude des Revenus et des Coûts) : *Les comptes de surplus des entreprises*. Cahier n° 18, 2^e trimestre 1973, La Documentation Française, p. 80.

⁽²⁾ Cf. à ce sujet : Burlaud Alain, *Comptabilité et inflation*, Cujas, 1979, p. 200 à 206.

mettrait de mieux comprendre au profit de qui ils fonctionnent et éventuellement de réorienter leur activité.

Il convient enfin de noter que cette méthode, conçue et expérimentée dans le secteur public industriel et commercial fait maintenant l'objet de multiples applications dans de grandes entreprises privées (RONEO, JAEGER, BP, etc...) et y connaît de nouveaux développements (notamment l'utilisation des comptes de surplus prévisionnels et leur intégration dans le processus d'élaboration du budget). C'est la preuve que la grande entreprise privée intègre des préoccupations macro-économiques en se souciant des effets redistributifs de son activité.

§ 4. — LA MISE EN PLACE DU CONTRÔLE DE GESTION DANS LES SERVICES PUBLICS.

Après avoir étudié rapidement les outils du contrôle de gestion, il faut aborder les problèmes posés par sa mise en place. Leur résolution est au moins aussi importante que la mise au point d'outils adéquats.

a) L'organisation d'un service de contrôle de gestion.

Une des idées fondamentales en la matière est qu'il n'est pas de fonction contrôle sans une certaine division des tâches (1). La fonction publique est accoutumée de longue date à cette idée avec la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable (Trésorier-Payeur Général ou TPG) (2). Par contre, le problème est assez nouveau lorsqu'il s'agit de contrôle de gestion.

Actuellement, deux institutions remplissent des fonctions de contrôleur de gestion, comme nous l'avons déjà vu :

— *Le contrôleur financier*, rattaché à la direction du Budget, qui, placé auprès des différents services « dépensiers » a une mission *permanente* de contrôle de régularité et d'opportunité.

— *La Cour des Comptes* qui, selon les termes du décret du 20 septembre 1968, « procède à la vérification des pièces justificatives des opérations de l'État, pour assurer le contrôle budgétaire et de gestion ». L'étendue de sa mission est toutefois limitée par son caractère *ponctuel*.

Cette conception du contrôle est trop étroite compte tenu des objectifs qui sont les nôtres. Nous sommes ici en présence d'un contrôle « garde-fou » alors que nous recherchons un instrument de guidage. Ces deux aspects ne sont pas incompatibles et peuvent se compléter.

La fonction de contrôleur de gestion au sens de guide, doit être aussi décentralisée que possible pour être efficace. C'est pourquoi nous ne pensons pas qu'il faille confier cette tâche à une nouvelle catégorie de fonctionnaires (une de plus, diront certains !) ou aux comptables mais plutôt aux ordonnateurs. Il ne faut cependant pas dissimuler les difficultés que cela pose. Les ordonnateurs ne connaissent que les opérations donnant lieu à des flux physiques (pouvant ou non

(1) Cf. à ce sujet : Lassègue Pierre et Burlaud Alain, *Problèmes généraux de la gestion des entreprises*, Les cours du Droit, 1978, p. 287 et s.

(2) Cf. à ce sujet : Magnet J., *op. cit.*, p. 600 et s.

être associés à des flux financiers), les comptables que les opérations donnant lieu à des flux financiers (pouvant ou non être associés à des flux physiques). A titre d'exemple, une consommation de stock est un flux physique sans flux financier. La solution préconisée suppose donc que l'on organise une circulation plus ample de l'information entre les comptables et les ordonnateurs.

Il ne faut pas centraliser le contrôle de gestion mais le diffuser aussi loin que possible dans les différents services en formant, partout où cela est possible, des « correspondants » chargés de collecter les informations permettant d'alimenter le système de contrôle de gestion et d'en interpréter les résultats. Cette solution réduit au minimum le nombre de « permanents du contrôle de gestion » et sensibilise un maximum de personnes à cette réflexion, évitant ainsi une « technocratisation » du système.

Bien sûr, cette réorganisation n'est pas suffisante. Entraînant un accroissement des responsabilités des différents chefs de service, elle nécessite un certain nombre de mesures d'accompagnement et notamment une clarification des organigrammes afin d'éviter les conflits de compétence.

b) L'exercice ou la pratique du contrôle de gestion.

L'organisation esquissée doit permettre d'éviter deux déviations possibles :

1) Un contrôle de gestion qui fonctionnerait en circuit fermé, pour les besoins d'un seul service. Ce serait une bureaucratisation de la fonction en même temps que la négation de son utilité réelle. Son seul intérêt serait alors de légitimer le pouvoir de l'organisation (monopole, droit d'expropriation, de lever une taxe, etc.) vis-à-vis du public *par* le recours aux « 3M » (méthodes modernes de management). Faire du contrôle de gestion et le faire savoir devient un élément d'une politique de relations publiques plus que l'instrument permettant de rechercher une meilleure efficacité.

2) Un contrôle de gestion répressif qui paralyserait encore davantage les services administratifs et aboutirait à une hypertrophie de la « manie du parapluie ». Sans compter que le réflexe de rejet pourrait dans ce cas être tel que le contrôle de gestion serait paralysé à son tour... C'est ce que dans les grandes entreprises privées on appelle le « reporting », manie consistant à passer plus de temps à expliquer par écrit ce que l'on fait et pourquoi on le fait qu'à faire.

L'organisation que nous avons proposée doit tendre vers une pratique centralisée du contrôle de gestion, fondée sur la notion d'autocontrôle qui crée une demande dans le sens d'une clarification des objectifs ⁽¹⁾. La transparence des différents rouages administratifs s'en trouverait accrue et le contrôle de leur fonctionnement par le Parlement facilité. Sans vouloir trop privilégier une conception scientiste du contrôle parlementaire au détriment d'une conception politique, il serait cependant souhaitable de renforcer le mouvement RCB et la pratique des budgets de programme grâce à un contrôle de gestion dans les services publics.

Enfin, nous avons vu que le contrôle de gestion, à travers son vocabulaire, véhiculait une idéologie qui est celle des économies de marché. Nous avons

⁽¹⁾ Cela ne signifie pas nécessairement que l'on adopte une direction par objectifs (DPO) au sens habituel du terme et dans un contexte d'entreprise privée.

également insisté pour que les recherches actuellement en cours soient encouragées et aboutissent à la création d'un outil spécifique aux services publics, afin de ne pas privatiser leur fonctionnement et leurs objectifs. Faire passer ce nouveau langage dans les mœurs de la fonction publique n'est pas la moindre des difficultés.

L'évolution qui se dessine depuis quelques années autorise cependant un certain optimisme. Sous la pression de l'opinion publique, des services publics ont réagi contre les tendances à l'internalisation du pouvoir dont nous avons parlé dans la première section et devraient donc être ouverts à l'introduction d'un contrôle de gestion qui fasse clairement apparaître la responsabilité sociale de l'organisation. En ce sens, il devrait rencontrer un accueil favorable de la part de fonctionnaires soucieux du service du public.

CONCLUSION

Le domaine d'intervention de l'État est et restera immense et contesté. Ce n'est pas le moindre des paradoxes. Les uns contestent son aptitude à être « efficace » en termes purement économiques, tandis que les autres regretteront son incapacité à asservir le secteur public à des objectifs politiques. Pour résoudre ce dilemme, pour légitimer son existence, le secteur public devra donc offrir des garanties tendant à le placer au-dessus de tout soupçon. Il devra éclairer le public sur les conditions de son fonctionnement interne et lui rendre compte du degré d'accomplissement de la mission qui lui est assignée.

Dans cette perspective, la RCB n'est pas un avatar d'une « réformite » incurable. Il s'agit au contraire d'un mouvement de fond, d'une saine réaction contre une bureaucratisation incontrôlée. Sans doute, le tort a-t-il été d'être trop ambitieux en commençant par le haut. Il fallait au préalable mettre en place toute une infrastructure comptable et extra-comptable, dont nous avons essayé de définir les grandes lignes, et qui aurait permis d'alimenter la RCB. Mais pouvait-on dans une société conflictuelle faire accepter ce nouveau langage sans présenter le projet d'ensemble ? La RCB a peut-être écarté la peur de la « privation »...

Si nous n'avons pu présenter une solution « clé en main », offrir du « prêt-à-porter », c'est parce que le problème est infiniment vaste et complexe. A trop vouloir simplifier, on finirait par confondre « justice rapide et justice expéditive » ⁽¹⁾, pour prendre un exemple imagé. Il faut attendre que la pratique, que les tâtonnements d'une recherche empirique dégagent quelques familles de solutions. Mais l'empirisme n'entraîne pas nécessairement la cécité.

Au contraire, à la lumière de quelques expériences récentes, nous avons essayé de montrer selon quels axes cette recherche devait être menée, afin qu'elle reste cohérente avec une certaine conception du service public. L'instrument de mesure et de contrôle qui sera mis au point ne sera pas neutre, puisqu'il aura une incidence sur les comportements. Le problème est donc d'inventer un nouveau langage, véhiculant une autre idéologie que celle du profit, ce qui sera nécessairement très lent.

(1) Saias et Léonardi, *op. cit.*, p. 34.

PLANIFICATION ET GESTION BUDGÉTAIRE DANS LES UNIVERSITÉS

Jusqu'aux alentours des années 60, la gestion des universités était dominée par la tradition et la simplicité. Coupées d'un milieu ambiant très neutre, elles n'avaient pratiquement aucun compte à rendre ni aux autorités gouvernementales, ni à la société. L'organisation interne était principalement fondée sur des principes de tradition et de hiérarchie et gérer consistait, pour l'autorité sommitale, à administrer empiriquement et arbitrairement des ressources assez modestes en vue de la formation d'une élite.

Entre les années 1955 et 1965, selon les pays, apparaissent trois phénomènes dont les effets conjugués vont bouleverser la vie des universités :

- l'explosion démographique d'après la seconde guerre mondiale les atteint ;*
- les théories du rendement social et de l'égalité des chances devant l'enseignement supérieur accroissent la proportion de candidats aux études universitaires ;*
- l'économie mondiale vit une longue phase de croissance et d'euphorie.*

Sur le plan des relations avec le milieu, il en résulte un accueil favorable à la croissance, les gouvernements comme le corps social étant convaincus du rendement de l'enseignement supérieur.

Le milieu interne subit progressivement des modifications profondes. Le passage de l'élitisme à l'enseignement de masse a pour conséquence le développement des mouvements étudiants tandis que la croissance et le rajeunissement du corps enseignant remettent en cause les vieux principes d'autorité. La participation devient la règle et la multiplication des commissions, rend la prise de décision de plus en plus longue et complexe.

C'est pourtant l'époque où se multiplient les expériences de planification : malgré la difficulté d'application des techniques RCB à un domaine où les « produits » sont très insaisissables, les expériences de calculs de coûts se multiplient, les modèles de simulation ou d'optimisation fleurissent (en 1972, on peut dénombrer plus de 300 modèles mathématiques touchant aux divers domaines de la gestion universitaires). On voit également les plus grandes universités mettre en œuvre des procédures de planification à long terme et moyen terme, en même temps que des procédures budgétaires très comparables à celles développées dans les entreprises de production.

Une troisième période apparaît entre 1970 et 1974. La vague démographique est passée et le renversement de la conjoncture économique frappe durement les universités : le chômage des jeunes diplômés n'incite plus aux études universitaires, les restrictions budgétaires poussent les bailleurs de fonds, gouvernements ou autres, à la parcimonie et au renforcement des contrôles, le corps social devient de plus en plus méfiant à l'égard de ces budgétivores improductifs. Les mots-clés de la planification deviennent pénurie et croissance-zéro, alors même que l'hor-

zon se raccourcit du moyen au court terme du fait de l'incertitude économique et sociale.

Le milieu interne, au moins aux États-Unis et au Canada, se dégrade également, les enseignants, dont l'avenir s'assombrit, découvrent la contestation et la négociation collective, tandis que les étudiants multiplient les preuves de leur désarroi et de leur mécontentement. En bref, la contestation envahit et bloque les structures participatives élaborées au cours de la période antérieure.

Dans ce climat instable et hostile, la planification devient très difficile ; comme le dit un administrateur universitaire Nord-Américain, W. M. Sibley, « nous ne jouons plus aux échecs mais au jeu oriental de Go ». Par contre, sous la pression accrue des gouvernements et de la société, les systèmes d'information se multiplient, les procédures de contrôle de gestion se développent, car l'impératif premier est de prouver que l'on ne gaspille pas. Par ailleurs, dans les systèmes nationaux décentralisés, l'étude de marché et l'action commerciale deviennent les techniques à la mode : on élabore des diplômes et d'autres services nouveaux, on diversifie, on attaque des clientèles nouvelles (formation continue, 3^e âge, etc.) en vue d'échapper au spectre de la régression.

* * *

Du point de vue des méthodes et techniques mises en œuvre, il convient de distinguer deux cas selon les systèmes d'organisation nationaux.

Le premier est celui des systèmes décentralisés, où les universités jouissent d'une assez grande autonomie de gestion de leurs moyens, soit comme dans les pays anglo-saxons du fait de l'existence d'un secteur privé important, soit comme en RFA où les universités dépendent de Länder.

La nécessité de gérer est profondément ressentie dans les universités de ces pays, que ce soit simplement en termes physiques — emploi rationnel des moyens matériels —, ou en termes financiers. Les institutions les plus riches et les plus vastes, surtout lorsqu'elles appartiennent au secteur privé, utilisent des procédures adaptées de celles des entreprises de production. Mais le sur-mesure est trop onéreux pour la majeure partie des universités qui doivent se rabattre sur le prêt-à-porter. C'est pourquoi les années 60 voient la création d'un certain nombre d'organismes para-universitaires dont l'objet est la mise au point de modèles mathématiques généraux ou de procédures standard qu'elles mettent à la disposition des établissements d'enseignement supérieur, ces derniers devant les adapter à leurs exigences propres. Curieusement, sur le plan du contrôle, les progrès sont moindres. Quel que soit leur statut, les universités doivent rendre des comptes, et ce d'autant plus que leurs commanditaires sont sceptiques quant à leur efficacité. Elles sont assaillies de demandes de rapports chiffrés et le contrôle interne s'en ressent, car elles sont plus préoccupées de se situer par rapport au voisin ou à des moyennes que de se référer à des normes.

Le second cas est celui des systèmes nationaux fortement centralisés, dont la France est un exemple poussé presque jusqu'à la caricature. Les universités reçoivent toutes leurs ressources du gouvernement qui décide unilatéralement des critères de partage et les possibilités de négociations, d'ailleurs très limitées, sont plus souvent étayées par des arguments d'ordre politique que par des critères de gestion.

Dans ce climat peu propice, les tentatives de planification ou de contrôle de gestion apparaissent comme velléitaires et il est peu d'exemples de recherches qui aient abouti à une mise en place effective d'instruments de gestion. On pourrait être tenté de se demander si certains administrateurs d'universités ne refusent de produire des informations chiffrées de peur que les chiffres n'infirment le bien fondé de leurs revendications, et si les autorités centrales ne s'abstiennent d'inciter les universités à se gérer rationnellement, de peur de les voir étayer le bien fondé de réclamations insatisfaites.

Claude COSSU

ANNEXES

**1° EXEMPLE DE BUDGET DE PROGRAMME
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
BUDGET POUR 1979**

**2° EXEMPLE DE TABLEAU DE BORD
D'UN HÔPITAL**

Annexe 1 : Exemple de Budget de programme

PROGRAMME FONCTIONNEL 9

PROTECTION ET GESTION DU MILIEU NATUREL.

EXPOSÉ DE LA POLITIQUE.

A) Situation actuelle.

Dans le cadre de l'aménagement du territoire, la protection et la mise en valeur des biens naturels que sont l'air, l'eau et le sol sont des impératifs indispensables au maintien des équilibres naturels. La politique correspondante doit aboutir non seulement à la conservation, mais aussi à l'amélioration des équilibres physiques, chimiques et biologiques créés par l'interaction de ces trois éléments. Elle est soutenue par la prise de conscience de l'opinion publique et sa sensibilisation devant les atteintes portées au milieu naturel, tel que la pollution des rivières, les incendies de forêts, l'urbanisation des espaces boisés et leur démantèlement occasionné par la traversée des grandes infrastructures routières ou par des défrichements excessifs.

La définition et la mise en œuvre de cette politique de l'environnement se situent au plan interministériel. Le ministère de l'Agriculture, pour sa part, a la responsabilité de la sauvegarde de l'espace forestier, de la protection des sols contre l'érosion torrentielle, de la défense des terres contre les crues ainsi que de la protection et de la gestion des ressources en eau et du réseau hydraulique. Dans le cadre du VII^e Plan, le programme d'action prioritaire n° 24 « Défendre le patrimoine naturel » concerne plus particulièrement la défense de la forêt méditerranéenne contre l'incendie et la lutte contre la pollution des eaux.

1° Les diverses actions et interventions relatives aux problèmes de l'eau sont traitées dans différents programmes fonctionnels. Elles concernent :

- au niveau de la ressource : l'évaluation quantitative et qualitative des ressources en eau et leur préservation notamment en vue de l'alimentation en eau potable ;

- au niveau de l'utilisation : le développement d'un réseau de distribution susceptible de satisfaire les besoins des différents usagers : les ménages (usage domestique et loisirs), les exploitations agricoles et les industries agricoles et alimentaires.

Dans ce programme ont été regroupées les actions et les interventions qui concernent :

- la police des eaux : conservation, salubrité et sécurité publiques, répartition des eaux, participation aux actions interministérielles de lutte contre la pollution ;

- la protection des terres contre les crues.

2° De même, en ce qui concerne la forêt, bien qu'on ne puisse pas toujours dissocier nettement ses rôles économique, social et écologique, seuls ces deux derniers sont traités dans ce programme fonctionnel. Les actions et interventions relatives à la production et à la transformation sont présentées dans d'autres programmes fonctionnels.

B) Grandes orientations de la politique suivie.

Les orientations principales s'organisent selon les axes suivants :

- le maintien dans les zones critiques d'un couvert végétal sans rentabilité directe attendue (forêt méditerranéenne, forêt de haute montagne, forêt de dunes) ;

- la protection des sols contre l'érosion torrentielle et des terres de vallées contre les crues par la régularisation du régime des eaux ;

- la préservation, sur l'ensemble du territoire, des ressources en eau tant en quantité, compte tenu des besoins croissants, qu'en qualité, eu égard aux risques de pollution entraînés par les implantations urbaines et industrielles ;

- la protection des personnes et des biens dans les zones de montagne contre les risques naturels ;

- l'amélioration de l'accueil du public dans les massifs forestiers, plus spécialement ceux situés à proximité des grandes agglomérations, dans des conditions qui garantissent leur protection contre les dégradations susceptibles d'être entraînées par le développement d'activités de loisirs.

Les actions et interventions menées dans le cadre de ce programme ont un effet bénéfique sur :

- le sol : protection du sol contre les érosions par le vent et l'eau, augmentation de la capacité d'emménagement et de rétention du sol ;

- l'eau : régularisation du régime des eaux, réduction du débit solide des torrents, freinage du ruissellement, amélioration de la qualité des eaux ;

- le climat : régularisation de la température de l'hygrométrie, de la pluviosité ;

- l'allongement de la période d'enneigement et la protection contre les avalanches ;

- la santé de l'homme : oxygénation et dépoussiérage de l'air, protection contre les bruits, mise à sa disposition d'un cadre de détente.

C) Présentation des programmes opérationnels.

Le coût global prévisionnel de ce programme fonctionnel s'élève à 220 millions F.

Les deux programmes opérationnels qui contribuent à ce programme fonctionnel sont :

9.1. Protection et gestion des ressources en eau (coût prévisionnel : 20 millions F) ;

9.2 Sauvegarde de l'espace forestier (coût prévisionnel : 200 millions F).

Programme opérationnel 9.2. — Sauvegarde de l'espace forestier.

I. ANALYSE DU PROGRAMME OPÉRATIONNEL.

A) Orientation générale.

La forêt constitue le meilleur couvert végétal permanent, nécessaire à la préservation des équilibres naturels tant physiques et chimiques que biologiques. En outre, ses rôles économique (production) et social (détente) impliquent le maintien d'un taux de boisement suffisant.

La forêt, à la fois fragile et menacée, doit être protégée contre les multiples agressions dont elle est l'objet : défrichements pour l'extension des cultures, l'urbanisation, les infrastructures autoroutières ou les lignes électriques, incendies, etc...

B) Lignes d'action prioritaires.

Elles s'organisent autour des axes suivants :

1° *Les forêts suburbaines et les forêts à forte fréquentation touristique* : ces forêts proches des grandes agglomérations ou des zones touristiques sont particulièrement exposées : leur protection est un impératif qui nécessite les mesures ci-dessous :

— le renforcement du contrôle des défrichements par une stricte application des dispositions du Code de l'urbanisme et de l'habitation et du Code forestier, complétés par la loi du 10 juillet 1973 et la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976 ;

— l'extension du domaine soumis au régime forestier dont la conservation est garantie par les lois et la présence d'un gestionnaire sur le terrain : (l'ONF) (1), par des acquisitions au profit de l'État ou des collectivités publiques, en donnant une priorité aux forêts destinées à l'accueil du public ;

— l'ouverture du domaine forestier au public dans le respect des équilibres naturels :

- les forêts soumises au régime forestier doivent accueillir et non plus seulement tolérer les visiteurs,
- la forêt domaniale doit conserver son caractère d'espace naturel apparemment « sauvage ».

2° *La forêt méditerranéenne* : la zone méditerranéenne est particulièrement sensible au feu. C'est ainsi qu'en quinze ans, 68 % des superficies boisées ont été atteintes par le feu soit les deux tiers des superficies détruites en France pendant la même période. Sa protection, puis sa reconstitution sont deux objectifs que se sont fixés l'État et les collectivités en s'efforçant d'y associer les propriétaires pri-

(1) ONF : Office national des forêts.

vés. Le programme finalisé « Protection de la forêt méditerranéenne contre les incendies » engagé lors du VI^e Plan est poursuivi au titre du programme d'action prioritaire n° 24 du VII^e Plan « Défendre le patrimoine naturel ».

Les actions entreprises visent tout particulièrement :

- la prévention grâce à l'information du public, la surveillance et l'équipement des massifs, leur entretien par les sapeurs-forestiers ;
- la reconstitution en essences forestières moins vulnérables au feu ;
- la délimitation de périmètres de protection et de reconstitution forestières où les travaux de défense, déclarés d'utilité publique, sont pris en charge par l'État et qui constituent le noyau dur de la défense de la forêt contre l'incendie ;
- la constitution de secteurs d'intervention prioritaires où les travaux, subventionnés par l'État, sont pris en charge par les collectivités.

3° *La restauration des terrains en montagne.*

Deux objectifs guident l'action dans ce domaine :

- protéger les populations, les infrastructures et la vie rurale en général contre les dangers inhérents à l'érosion pluviale ou torrentielle (laves torrentielles, inondations, glissements de terrains, éboulements) et aux avalanches ;
- aménager les ressources naturelles (eau et sol) dans le haut des bassins versants par la régularisation du régime des eaux et la conservation de la pureté des eaux.

La loi du 4 avril 1882, complétée par les lois du 16 août 1913 et du 6 janvier 1933, prévoit que certains travaux de « Restauration des terrains en montagne » dits « obligatoires », sont réalisés par l'État après déclaration d'utilité publique, dans les périmètres créés par décret. D'autres travaux, dits facultatifs, sont réalisés éventuellement avec l'aide de l'État à l'initiative des collectivités locales, ou des particuliers en dehors des périmètres. L'État apporte également son concours pour l'amélioration et l'équipement des pâturages en montagne, à condition que leur exploitation soit compatible avec les nécessités de la lutte contre l'érosion.

Les reboisements à but de protection du sol ont intéressé depuis cent ans 150 000 hectares dans les périmètres et 100 000 hectares hors périmètres. Les travaux de lutte contre l'érosion torrentielle ont concerné 1 500 cours d'eau.

4° *La fixation des dunes.*

Le décret du 29 avril 1862 a confié au ministère de l'Agriculture la responsabilité des travaux de fixation, d'entretien et de conservation des dunes sur le littoral maritime ; ces travaux ont intéressé 50 000 hectares de dunes sur une longueur de 450 kilomètres.

C) **Actions et interventions à mener.**

Elles se développent de la manière suivante :

- les études concerneront principalement des essais d'essences importées et la multiplication des essences indigènes adaptées ;
- l'équipement touristique, diffus, et discret, devra intéresser des massifs plus éloignés des centres urbains ;
- les acquisitions de forêts, d'espaces forestiers et de terrains à boisier seront développées dans les zones particulièrement sensibles ;

- l'effort en faveur du massif méditerranéen sera soutenu ;
 - la reconstitution de la forêt a commencé dans les régions équipées contre les feux à partir de 1976, en privilégiant les essences d'ombre,
 - la poursuite des travaux d'aménagement de quatre périmètres ; compte tenu des trois périmètres mis en place antérieurement, 196 000 hectares seront ainsi équipés,
 - la création de 3 nouvelles unités de sapeurs-forestiers est envisagée en 1979 au titre du programme d'action prioritaire n° 24 ; elles s'ajouteront aux 11 existantes ;
- en montagne des travaux biologiques (reboisement et reverdissement) entrepris principalement par l'État seront poursuivis ;
- la remise en état du bourrelet dunaire, et les travaux de la première frange forestière seront poursuivis.

II. INDICATEURS DE RÉSULTATS ET DE MOYENS.

	Unités	1975 Réalizations	1976 Réalizations	1977 Réalizations	1978 Estimations	1979 Prévisions	1980 Prévisions
Superficie acquise par l'État et les collectivités	Hectare	6 156	12 250	4 072	—	—	—
Zone méditerranéenne :							
Superficie détruite par le feu annuellement	Hectare	20 000	42 000	16 000	—	—	—
Part des incendies inférieurs à 5 ha	%	80	81	81	82	84	85
Voies d'accès créées annuellement	Kilomètre	332	374	353	350	350	350
Pare-feu créés annuellement	Hectare	2 015	1 455	1 008	1 000	1 000	1 000
Points d'eau créés annuellement	Point d'eau	76	258	91	100	100	100
Superficie mise en reboisement (RTM) annuellement	Hectare	900	1 150	964	1 100	1 200	1 200
Paravalanches réalisés annuellement	Kilomètre	4,4	6,4	8,2	10	10	10
Barrages, digues et seuils réalisés annuellement	Mètre cube	7 941	12 084	15 079	12 000	12 000	12 000

III. COÛT GLOBAL DU PROGRAMME OPÉRATIONNEL.

	1976		1977		1978		1979	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Emploi des dépenses de l'État bénéficiant à l'Agriculture	(1) Frais de personnel	1 388	6 336	—	7 512	8 483	—	10 849
	(2) Biens et services de consommation	29 838	43 967	—	69 145	63 292	1 083	71 703
	(3) Assistance et opérations diverses de répartition	—	—	—	—	—	—	—
	(4) Interventions publiques	—	12 099	—	12 527	18 694	—	25 794
	(5) Aides aux investissements	24 300	24 180	19 500	22 000	27 150	32 310	35 300
	(6) Immobilisations	54 181	38 000	46 312	55 300	56 803	59 000	56 700
	(7) Dotations non réparties	—	—	—	—	—	—	—
	Total des dépenses de l'État bénéficiant à l'agriculture (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7) = (8)	109 707	124 582	65 834	166 484	174 422	92 393	200 346
Origine des dépenses de l'État bénéficiant à l'Agriculture	Total des dépenses ordinaires (titres II et IV)	—	17 391	—	(1) 75 105	70 104	—	86 226
	Total des dépenses en capital (titres V et VI)	109 707	90 736	(1) 65 834	(1) 77 322	84 003	92 393	92 833
	Total du budget du ministère de l'agriculture	109 707	108 127	65 834	152 427	154 107	92 393	179 059
	Comptes spéciaux du Trésor	—	16 455	—	14 057	20 315	—	21 287
	Charges communes + BAPSA (partie) + autres	—	—	—	—	—	—	—
	Total des dépenses de l'État bénéficiant à l'agriculture (8) = (11 + 12 + 13) = (14)	109 707	124 582	65 834	166 484	174 422	92 393	200 346
Autres contributions								
Fonds de concours		—	858	—	856	1 179	—	1 181

(1) En 1977 est intervenue, en application de la circulaire du 11 décembre 1975, relative à l'imputation des rémunérations de certains agents de l'État, une mesure de transfert du titre V au titre III. Dans le même état d'esprit est intervenue une mesure de transfert, concernant les anciens harkis, du titre V au titre III pour un montant de 54 900 milliers F.

Programme fonctionnel 9

PROTECTION ET GESTION DU MILIEU NATUREL

**TABLEAU DE PASSAGE DE LA NOMENCLATURE DE PROGRAMMES
A LA NOMENCLATURE JURIDIQUE EN CHAPITRES ET ARTICLES POUR 1979**

Programmes opérationnels	Budget du ministère de l'agriculture		Autres concours budgétaires de l'État
	Dépenses ordinaires (Titres III et IV)	Dépenses en capital (Titres V et VI)	
9.1. Protection et gestion des res- sources en eau.	31-01 art. 20 (P), 31-02 art. 10 (P), 31-12 art. 10 (P) et 91 (P), 31-13 art. 10 (P), 31-14 art. 10 + charges connexes aux salaires (1), 34-11 art. 90.	51-12 art. 11 (P), 51-91 art. 10.	
9.2. Sauvegarde de l'espace forestier	31-12 art. 10 (P), 31-13 art. 10 (P), 31-14 art. 90 + charges connexes aux salaires (1), 35-92 art. 10 et 90. 44-92 art. 80 et 90.	51-12 art. 11 (P). 51-92 art. 70, 80 et 90. 61-92 art. 70, 80 et 90.	F.F.N. chap. 09 (P).

(1) Les dotations des chapitres 31-91 art. 10, 33-90 art. 10, 33-91 art. 10, 34-01 art. 10, 34-90 art. 11, 34-91 art. 10, 34-92 art. 10 et 34-93 art. 11 réparties entre les programmes au prorata du chapitre 31-01 et celles des chapitres 31-91 art. 20, 33-90 art. 20, 34-11 art. 10, 34-90 art. 12, 34-91 art. 20, 34-92 art. 20 et 34-93 art. 12 réparties au prorata des chapitres 31-12 et 31-14 apparaissent globalement sous l'intitulé « Charges connexes aux salaires ».

(P) Pour partie.

Annexe 2. — EXEMPLE DE TABLEAU DE BORD D'UN HÔPITAL

Document édité le 13.4.1977

Administration Générale de l'Assistance Publique à Paris
sous-direction de la gestion hospitalière — Critères de gestion — État 310

Hôpital 61 Necker Catégorie Aigus Au 31 décembre 1976 Page 4

Dépenses hospitalières	Libellés dépenses et unités Imputations budgétaires	Données et écart par rapport prévision			Moyennes hôpital				Ligne 1 Dépenses à la journée Ligne 2 Unité à la journée Ligne 3 Dépense à l'unité		
		Prévision recettes A.T.	Réalisation	Écart en %	Prévision	Réalisation	Écart en %	Prévision	Réalisation	Écart en %	Médiane A.P.
Alimentation (repas) 600-6900	Traiteur (repas) 6901-60089	3989447	4405871	+ 10,43	1	15,285	17,165	+ 12,29	13,329	16,227	+ 21,74
		4,43			2	3,197	3,261	+ 2,00	2,814	2,884	+ 2,48
		3812715	4210691	+ 10,43	3	4,781	5,264	+ 10,10	4,756	5,637	+ 18,52
Linge-achat (journées) 6021-6022	Linge à usage unique (journées) 60221	250000	226961	- 9,21	1	1,002	0,925	- 7,68	0,722	0,610	- 15,51
		250000	226961	- 9,21	2						
		400000	510283	+ 27,57	3	1,604	2,080	+ 29,67	0,414	0,538	+ 29,95
Rac. M. A. disp. linge (kg linge) 63207-63209-6329-6932	Chauffage (M3 bâtiment) 60240-60241-63420-6343-60249	400000	510283	+ 27,57	1	8,425	12,416	+ 47,37	6,301	9,853	+ 56,37
		2105720	3050274	+ 44,85	2	3,857	3,969	+ 2,90	2,981	3,277	+ 9,92
		0,20			3	2,185	3,128	+ 43,15	2,710	2,955	+ 9,04
Chauf. par entrep. (M3 bât.) 63764	Salubrité (M2 bâtiment) 6023-63762-63763	2101610	3045708	+ 44,92	1	6,221	7,263	+ 16,74	5,785	5,529	- 4,42
		1782200	2048472	+ 14,94	2	0,791	0,804	+ 1,64	0,651	0,659	+ 1,22
		12,93			3	7,867	9,033	+ 14,82	7,015	7,548	+ 7,59
Salubrité (M2 bâtiment) 63763	Eau (M3 eau) 6341	1551701	1781639	+ 14,81	1						
					2						
					3						
Salubrité (M2 bâtiment) 63763	Eau (M3 eau) 6341	2165912	2076480	- 4,12	1	7,672	7,433	- 3,11	1,081	1,298	+ 20,07
		11,64			2	0,250	0,254	+ 1,60	0,229	0,230	+ 0,43
		1913762	1823393	- 4,72	3	30,696	29,246	- 4,72	5,356	5,674	+ 5,93
Salubrité (M2 bâtiment) 63763	Eau (M3 eau) 6341	480000	484609	+ 0,96	1	1,801	1,849	+ 2,66	1,332	1,474	+ 10,66
		6,40			2	1,523	1,492	- 2,03	0,956	1,057	+ 10,56
		449280	453594	+ 0,96	3	1,182	1,240	+ 4,90	1,459	1,301	- 10,82

Source : Esteller Éliane : Rapport de stage du 3^e cycle, Université de Paris 1, UERO6.
Publication autorisée par le Service de l'enseignement et
du personnel de l'Administration générale de l'Assistance Publique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La dissonance entre les mots « management » et « public » induit immédiatement la question de savoir s'il est légitime d'utiliser le management dans le secteur public.

* * *

Du point de vue de la légitimité du management, le contenu de cet ouvrage peut se résumer en un certain nombre de propositions essentielles.

1) Le développement du management public ne correspond pas à une mode mais à une évolution historique : celle des systèmes de légitimités qui permettent aux organisations d'exercer leur autorité. La crise de légitimité des grandes organisations touche aussi bien le secteur privé que le secteur public.

Du côté du secteur privé, le management tend à se modifier autour d'un changement d'objectif : à la recherche du profit tend à se substituer la responsabilité sociale.

Du côté du secteur public, la légitimité tendra à se fonder, moins sur la source du pouvoir (la puissance publique), ou la finalité du pouvoir (le service public), et plus sur les méthodes du pouvoir.

Ces méthodes devront permettre de répondre au double reproche dont le secteur public est l'objet : l'inefficacité et l'inhumanité. La participation des usagers permet de s'adresser en particulier au reproche d'inhumanité. Le management permet de s'adresser en particulier au reproche d'inefficacité.

2) La crise de légitimité des organisations publiques induit une crise des langages administratifs traditionnels : à savoir le droit, puis la micro-économie, puis la macro-économie. De nouveaux langages sont donc nécessaires. Ce sont, d'une part, les sciences sociales qui prennent un rôle croissant dans la décision administrative, et d'autre part, le management. Le management peut, en effet, être défini comme un langage administratif particulier. Produit de la nécessité de diviser le travail intellectuel dans les grandes entreprises, le management peut être défini comme l'application à ces entreprises de l'analyse de système, celle-ci permettant de définir la syntaxe correcte de ce langage.

3) Le management public, cependant, n'est pas la simple application du management au secteur public (management public au sens étroit). Cette définition, en effet, rendant mal compte, du fait que la crise de légitimité du secteur public est avant tout une crise de légitimité de la limite entre secteur public et secteur privé. Le management public doit être conçu dans une optique plus large, indépendante de la nature juridique de l'organisation concernée.

4) Nous proposons d'appeler macro-management, un management public au sens large, ce que devient le management d'une organisation lorsque celle-ci devient très grande par rapport à son environnement, ou encore ce que devient le

management d'une organisation lorsque le public (et non seulement le marché) prend conscience de l'effet de l'organisation sur son environnement économique et social. Ce qui caractérise de façon essentielle un tel management, c'est que l'objectif poursuivi n'est rien d'autre que la légitimité même de l'organisation concernée.

5) Les caractéristiques et conditions d'application du macro-management sont les suivantes :

a) parce qu'il s'agit de management, il est nécessaire de pouvoir délimiter précisément l'organisation à laquelle il s'applique. Le macro-management ne peut exister qu'en s'enracinant dans une organisation concrète. Du point de vue de la société globale, il s'agit donc d'une procédure de *sous-optimisation* au niveau des systèmes qui la composent ;

b) parce qu'il s'agit de management public, il est nécessaire que le public puisse identifier l'organisation concernée.

6) Le macro-management ne constitue pas un langage exclusif pour l'organisation concernée. Il participe avec d'autres langages (juridiques, politiques) au fonctionnement des grandes organisations. Il constitue une logique pour tous (tous les responsables pouvant être amenés à l'utiliser) et non pour tout. Dans le secteur public il vient combler les vides des autres logiques lorsqu'ils se manifestaient ; dans le secteur privé il cède le pas à d'autres logiques (par exemple, politique ou administrative).

* * *

Ainsi défini et limité, le management public au sens large ou macro-management peut donc s'appliquer tant au secteur public qu'au secteur privé. La question de la légitimité du management nous conduit à la réponse suivante : s'il est légitime, c'est qu'il est nécessaire désormais pour gérer la légitimité des grandes organisations. Et c'est au management de la légitimité qu'est consacrée la part la plus importante de cet ouvrage.

Nous avons développé les modifications que subissaient les concepts du marketing et du contrôle de gestion lorsqu'ils sont appliqués dans le cadre du macro-management. Ainsi, par exemple, avons-nous été amenés à distinguer deux formes du marketing : le marketing produit et le marketing de la relation dont la composition permet de définir une stratégie globale pour de très grandes organisations, et de donner un cadre cohérent pour le développement d'actions visant les relations avec le public. Ce sont là les exemples qui permettaient le mieux de constater comment ces demandes sont déjà appliquées et comment elles pourraient être améliorées.

En matière de contrôle de gestion, on retrouve les traces de la crise d'identité des grandes organisations qui doivent fonctionner selon plusieurs logiques différentes, sinon contradictoires. La comptabilité analytique et son prolongement naturel, le contrôle budgétaire, n'ont pu être transposés de l'industrie (représentative d'une société de production) aux services publics (plus représentatifs, de par leurs activités, d'une société de communication), sans un certain nombre d'aménagements et surtout de compléments. Comptes de surplus et batteries d'indicateurs permettent de prendre un peu d'altitude et de relativiser l'impor-

tance de la recherche d'une connaissance exacte du coût d'activités difficilement saisissables.

Les considérations sur la gestion du personnel dans l'administration permettent de constater que même dans le domaine qui semble le plus lié à la logique juridique et administrative on observe une pénétration de la logique managériale. Les obstacles que les statuts opposent au développement des techniques de management peuvent être contournés par deux moyens : la création de structures parallèles et le développement de la formation et de l'information au sein des structures traditionnelles.

* * *

L'introduction du management dans l'administration n'est pas une réforme administrative comme les autres. Si elle peut s'appuyer sur des directives globales, elle ne devient effective que lorsque certaines circonstances sont réunies : lorsque pour une raison ou pour une autre la légitimité de l'organisation est effectivement en jeu. Citons quelques-unes des occasions de l'introduction du management dans le secteur public.

a) La crise ouverte :

Le dysfonctionnement de l'administration conduisant à la contestation ouverte et active de la part du public.

b) La relation aux instances détenant le pouvoir de décision financier :

Que ce soit pour justifier les dépenses des ministères auprès des élus, ou pour demander un arbitrage favorable à diverses autorités budgétaires, le management peut se présenter comme un argument d'importance : l'argent obtenu sera bien utilisé.

c) La concurrence organisationnelle :

Cette relation aux sources de financement se traduit par une concurrence qui peut affecter même des organisations publiques. Celle-ci peut s'observer par exemple dans les tendances centrifuges au sein du groupe des Postes et Télécommunications.

d) L'introduction de nouvelles technologies :

En particulier l'informatique, transformant de façon importante la relation administration-administré, et rompant les habitudes sur lesquelles celles-ci se fondaient, des démarches de management peuvent être développées pour éviter les conséquences fâcheuses de tels changements. L'introduction de l'informatique est, par ailleurs, l'occasion de reconsidérer le fonctionnement de l'administration.

Dans le secteur privé, l'introduction du macro-management est également occasionné par des circonstances particulières : contestation des associations de consommateurs, problèmes d'environnement, menaces de nationalisation, crise économique majeure, problème de nationalité. Ce dernier point renvoie à la notion de risque politique dans la gestion internationale de l'entreprise où les sources de légitimation ont une place croissante.

BIBLIOGRAPHIE

PREMIÈRE PARTIE : LÉGITIMITÉ DU MANAGEMENT

CHAPITRE 1. — CRISE DE LÉGITIMITÉ DANS LES GRANDES ORGANISATIONS

- BARNARD Chester I. — *The Function of the Executive*. Harvard University Press Cambridge, 1958, 334 p.
- BERLE A. A. and MEANS G. C. — *The Modern Corporation and Private Property*. New York Mc Millan, 1933.
- BRAIBANT G., QUESTIAUX N. et WIENER C. — *Le Contrôle de l'Administration et la Protection des citoyens. Étude Comparative*, Cujas, 1973, 325 p.
- BURNS and STALKER. — *The Management of Innovation*. Tavistock Publication London, 1960.
- CHEVALLIER J. — *Le Service Public*. PUF, 1971, 95 p.
- CHEVALLIER J. et LOSCHAK D. — *Science Administrative*. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1978, Tome 1, 576 p., Tome 2, 697 p.
- DUESENBERY James S. — *Income Saving and the Theory of Consumer Behavior*. New York, Oxford University Press, 1967, 128 p.
- ETZIONI Amitai. — *A sociological Reader on Complex Organizations* Holt, Rinehart and Winston. New York, 1969, 576 p.
- GOLDNER F. H. — *La Grande Entreprise dans la Société*. Sociologie du travail. 1965, oct.-déc.
- L'HERITEAU Marie-France. — *Pourquoi les Entreprises Publiques*. Dossier Thémis, PUF, 1972.
- KATZ and KAHN. — *The Social Psychology of Organizations*. John Willey, New York, 1966.
- KNIGHT Frank H. — *Risk, Uncertainty and Profit*. University of Chicago Press, Chicago, 1971, 382 p.
- DE LAUBADÈRE B. A. — *Traité de Droit Administratif*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 7^e Éd., 1976, 769 p.
- LAUFER Romain. — *Crise de Légitimité dans les grandes organisations*. Revue Française de Gestion, 1977.
- LAUFER Romain. — *Organizational Choice of MBA Students*. Thèse de Doctorat, Université de Cornell, 1972.
- LAWRENCE Paul R. et LORSCH Jay W. — *Adapter les structures de l'entreprise. Intégration. Différenciation*, Éd. d'Organisation, 1973, 224 p.
- LONG, WEIL et BRAIBANT. — *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*. Sirey, 1978.

- NADER R. — Corporate Power in America. Éd. by Ralph Nader and Mark T. Green, Pinguin Books, 1977, 297 p.
- PERROW Charles. — Organizational Analysis a Sociological Overview. London, Tavistock, 1970, 192 p.
- RICE and MILLER. — Systems of Organizations. Tavistock London, 1966.
- SELZNICK Philip. — Leadership in administration. A sociological Interpretation Harper and Row. New York, 1967, 162 p.
- STASCH S. F. — Systems Analysis for Marketing Planning and Control. Glenview Illinois, London, Scott Foresman, 1972, 552 p.
- THURMAN Arnold. — The Folklore of Capitalism. Yale University Press, New Haven, 1937.

CHAPITRE 2. — DÉFINITION DU MANAGEMENT PUBLIC

- BARAN Paul A. and SWEEZY Paul M. — Monopoly Capital. Monthly Review Press, New York, 1966, 402 p.
- BELLON Bertrand. — De l'interconnexion des filières aux ensembles marchandises. Ronéoté CERCA, Université de Paris VII, sept. 1978.
- CYERT Richard M. et MARCH James G. — Processus de décision dans l'entreprise. Dunod, 1970.
- DETHIER Robert. — « Les Techniques Modernes de Gestion » et l'action administrative. Oct. 1979. Document ronéoté.
- DUPUY J. P. et KARSENTY S. — L'Invasion Pharmaceutique. Seuil, 1974, 271 p.
- EMERY F. E. — Systems Thinking. Selected Readings, Pinguin Book, 1969.
- FOURNIER Jacques et QUESTIAUX Nicole. — Traité du Social. Situations, luttes politiques, institutions. Dalloz, 1976, 1 104 p.
- GALBRAITH John Kenneth. — Le Nouvel État Industriel. Gallimard, 1974, 439 p.
- GALY Ph. — Gérer l'État. Corriger la déviation bureaucratique. Berger-Levrault, 1977, 241 p.
- GREFFE Xavier. — Analyse de la bureaucratie et équipements collectifs. Colloque CNRS, Paris X, juin 1979.
- HIRSH Fred. — Social Limits to Groth. Routledge and Kegan Paul, 1977, 208 p.
- INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES. — Colloque 5 mars 1977. Le pouvoir discrétionnaire et le juge administratif. Éd. Cujas, 1978, 91 p.
- LARCON Jean-Paul, REITTER Roland. — Structure de Pouvoir et Identité. Nathan, 1979, 175 p.
- MARCH James G. — Handbook of Organizations. Rand Mc Nally, 1965, Chicago I, 11.
- MARCH James G. et SIMON Herbert A. — Les organisations. Dunod, 1969, 244 p.
- MARCHESNAY Michel. — La mésoanalyse : propos d'étape. Document Ronéoté ERFI, Montpellier, 1978.
- MASSENET M. — La nouvelle gestion politique, pour un État sans bureaucratie. Éd. Hommes et Techniques, 1975, 145 p.

- MAYER René. — Féodalité ou Démocratie. Fayard Éd.
NADER R., GREEN M. and SELIGMAN J. — Taming the giant corporation. New York, W. W. Norton et Company Inc., 1976, 312 p.
PONCELET M. — Le Management Public, Montréal Presses Université, Québec, 1979, 193 p.
SIMON Herbert A. — Administration Behavior. Mac Millan, New York, 1958.
SIWEK POUYDESSEAU Jeanne. — La Critique Idéologique du Management en France. Revue Française de Sciences Politiques, 14 oct. 1979.
TOURAINÉ Alain. — La Société Post-Industrielle. Denoël, 1969, 319 p.

CHAPITRE 3. — EXTENSION DU MANAGEMENT PUBLIC

- BENETON Philippe. — Biens collectifs, désertion, protestation et effets pervers. Document ronéoté.
BOULDING Kenneth E. — The Image : Knowledge in life and society. Ed. The University of Michigan Press. Ann Arbor Paperback, 1965.
CAHIER DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE SCIENCES ADMINISTRATIVES. — Le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Éd. Cujas, 1979.
HIRSHMAN Albert O. — Exit, Voice and Loyalty. Harvard University Press. Cambridge Mass., 1970.
WRIGHT Vincent. — Le Conseil d'État sous le Second Empire. Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris, 1972.

DEUXIÈME PARTIE : MANAGEMENT DE LA LÉGITIMITÉ

CHAPITRE 1. — L'APPROCHE MARKETING DANS LE SECTEUR PUBLIC

- ABDEL Hadi M. — Le Public face à l'Administration. Berger Levrault, 1978, 242 p.
ANTOINE Jacques. — L'opinion, techniques d'enquêtes par sondage. Dunod, 1969, 274 p.
ANTOINE Jacques. — Le pouvoir et l'opinion. Éd. Denoël, Coll. Le Point de la Question, 1972, 315 p.
BADOC Michel. — Le Marketing Bancaire. Les Éd. d'Organisation, 1976, 347 p.
BANCEL Jean-Louis. — Gestion Contractuelle dans l'Administration. Rapport HEC, 1978.
BARAQUIN Y. — Les Français et la Justice Civile. Enquête psycho-sociologique auprès des justiciables. La Documentation Française, 1975, 275 p.
BAREL Y. — La Reproduction Sociale. Éd. Anthropos, 1973, 559 p.
BATAILLE Georges. — La part maudite. Paris, Éd. de Minuit, 1949, 269 p.

- BAUER Raymond. — Social Indicators. Cambridge Massachussetts MIT Press, 1966, 357 p.
- BELANGER Maurice. — L'expérience américaine dans l'éducation de milieux défavorisés : les leçons qu'on peut tirer pour le Québec. XI Congrès du Québec de l'enfance exceptionnelle.
- BELORGEY J. M. — Politique sociale. Seghers 1976.
- BLAIZOT J. C., GILBERT S. et GOMART O. — Application de l'Approche Marketing à l'amélioration de la relation administration-administré dans le cadre de la sécurité sociale. Rapport HEC, 1979.
- BON, DELABRE et NIOCHE. — Les abus du marketing. Revue Française de Gestion, janv. 1977.
- BON Jérôme, LOUPPE Albert et MENGUY Michel. — Approche pour définir un marketing public.
- BOURDIEU Pierre. — La distinction. Éd. de Minuit, 1979.
- BOURDIEU Pierre et DARBEL Alain. — L'amour de l'art. Éd. de Minuit, 1971.
- BOURDIEU Pierre et PASSERON Jean-Claude. — Les Héritiers. Éd. de Minuit, 1964.
- BOURGAULT Jacques et JEANNIOT Pierre J. — Air Canada et la décision dans l'entreprise publique. Document ronéoté.
- BUZELAY A. — Vérité des Prix et Services Publics. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Coll. Économie Politique, tome XIII, 1971, 251 p.
- CATRICE Lorey A. — Rapports avec le Public et Politiques de Gestion des Caisse d'Allocations Familiales. Paris, CAF, 1973, 372 p.
- COMMAILLE J. — Le Divorce en France de la réforme de 1975 à la sociologie du divorce. Notes et Études Documentaires n° 44 78 29, sept. 1978. La Documentation Française, 1978, 148 p.
- CONCIALDI Pierre, LANDON Carole, LUCCIONI Marie-Paule, FONT REAULX Max et MARIMBERT Jean. — Gestion des Services Collectifs Urbains. Rapport non publié. École des Hautes Études Commerciales, 1977.
- DARDEL Jean-Yves, DAVID Claire. — Application de l'approche marketing à la relation entre administration et administrés dans les agences financières de bassin. Rapport HEC, 1979.
- DARRAS. — Le Partage des Bénéfices. Éd. de Minuit, 1966, 447 p.
- DELIEZE D. et LEROY X. — Humanisation des Hôpitaux. Maloine Éd., 1978, 238 p.
- DELORS Jacques. — Contribution à une recherche sur les indicateurs sociaux. Sedeis, 1971, 393 p.
- ELKAÏN R. — Les partenaires économiques des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. Rapport HEC, 1978.
- EVARD Yves et LEMAIRE Patrick. — Méthodes et Modèles. 2 vol., Dalloz, 1977.
- FOURQUET F. et MURARD L. — Les Équipements du Pouvoir. Revue Recherches n° 13. 1 vol., Paris, Union Générale d'Éditions, 1976, 318 p.
- FRAYSSINET J., GUIN J. P. et BLUM R. — Administration et Justice, Administration face aux administrés. Paris, PUF, 1972, 177 p.
- GARRET J. — The Management of Government. Pelican Librairie of Business and Management, Pinguin Books, 1972, 303 p.
- GREFFE X. — L'approche Contemporaine de la valeur en Finances Publiques. Éd. Economica, 1972, 260 p.

- GUILLER N. et TUAL F. X. — L'INSEE, une approche marketing. Rapport non publié. École des Hautes Études Commerciales, 1979.
- Guide des Centres d'Information et de Documentation de l'Administration. — 1 vol., Paris, La Documentation Française, 1978, 241 p.
- HANCK et NALSH A. — The Public's Business, the Politics and Practices of Government Corporations. The Twentieth Century Fund MIT Press 1978, 436 p.
- HUGON Ph. — Notes Critiques sur l'Économie de l'Éducation appliquée aux paysans sous-développés. Journée d'Économie Sociale, 7-8-9 juin 1979. CNRS, Université Paris X, Nanterre.
- JURA M. — Indicateurs sociaux. Journées d'Économie Sociale, 7-8-9 juin 1979. CNRS, Université Paris X, Nanterre.
- KAPFERER Jean-Noël. — Les chemins de la persuasion. Gauthier Villars, 1978.
- KOTLER Philip et DUBOIS Bernard. — Le Marketing en Marche. Revue Française de Marketing, mars-avril 1977.
- LAUFER Romain. — Le marketing du service public. Revue Française de Gestion, mars-avril 1977.
- LENDREVIE J., LINDON D. et LAUFER R. — Mercator : théorie et pratique du marketing. Dalloz Éd., 1974, 483 p.
- LINDON. — Marketing Politique et Social. Dalloz, 1976, 248 p.
- LOVELOCK C. and WEINBERG C. B. — Readings in Public and Non Profit Marketing. Scientific Press N.Y., 1978.
- MEISTER A. — La participation dans les Associations. Les Éd. Ouvrières, 1974, 274 p.
- MASLOW and ABRAHAM H. — Motivation and Personality. Harper and Row. New York, Evareston, London 1954, Organisation de Coopération et de Développement Économiques « Mesure du Bien-Être social », OCDE, 1976, 243 p.
- PERRY DONALD L. — Social Marketing Strategies. Goodyear 1976, Pacific Palisades (col.), 230 p.
- REVUES RECHERCHES SOCIOGRAPHIQUES. — « La Communication Administration publics ». Presses Universitaires de l'Université de Laval, Québec, Vol. XVI n° 3, sept.-déc. 1975.
- ROUSSEAU M. — Ville de Paris Gestion des Services Communaux La Maîtrise des dépenses de fonctionnement, Plan d'action : Rapport non publié.
- ZALTMAN Gerald. — Processus and Phenomena of Social Change. Wiley and Sons, 1973, New York, 463 p.
- ZALTMAN Gerald, KOTLER Philip and KAUFMAN. — The creating social change. Holt Rinehart and Winston, 1972, 676 p.

CHAPITRE 2. — LA GESTION DU PERSONNEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

- ASSOCIATION DES ANCIENS ENA. — Les fonctionnaires et la politique. 1976, 100 p.

- AYOUB Éliane. — La formation du personnel administratif dans la fonction publique. A. Colin, 1969, 176 p.
- DE BALZAC Honoré. — Les employés. Éd. A. Houssiaux, 1855, tome 3, p. 133 à 355.
- BLANC Laurent. — L'adaptation de l'administration du personnel de la fonction publique à l'évolution sociale. Institut français des sciences administratives, 1968.
- BIRNBAUM Pierre. — Les sommets de l'État : essai sur l'élite du pouvoir en France. Seuil, 1977, 180 p.
- BLET Véronique, CHANCEL Jules et GUENA Guy. — Contractualisation des revendications sociales dans la fonction publique. Mémoire DES, Paris, 1977, 95 p.
- BIT. — Liberté syndicale et procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique. 1977, 2 tomes, 122 + 90 p.
- BLOCH-LAINE François. — Profession : fonctionnaires. Seuil, 1976, 255 p.
- BODIGUEL Jean-Louis. — Les anciens élèves de l'ENA. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, 271 p.
- BOURDON Jacques. — Le personnel communal, Berger Levrault, 1974, 223 p.
- CABARET Raymond et PANIER Roger. — Guide de la fonction publique, CFDT, 1977, 232 p.
- CATHERINE Robert. — Le fonctionnaire français. Introduction à la déontologie de la fonction publique. Sirey, 1973, 480 p.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, GRENIER Catherine et Pierre, THOENIG Jean-Claude et WORMS Jean-Pierre. — Où va l'administration française ? Éd. d'Organisation, 1974, 222 p.
- DELPÉRÉE Francis. — L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique. LGDJ, 1969, 255 p.
- GALY Philippe. — Gérer l'État. Berger Levrault, 1977, 241 p.
- GAZIER François. — La fonction publique dans le monde. Cujas, 1972, 246 p.
- GELINIER Octave. — Direction participative par objectifs. Hommes et Techniques, 1968, 60 p.
- JARDILLIER Pierre. — La gestion prévisionnelle du personnel. PUF, 1972, 224 p.
- KESSLER Marie-Christine et BODIGUEL Jean-Luc. — Recrutement, statut et formation des fonctionnaires. L'administration vu par les politiques. Institut français des sciences administratives. Université de Paris-Sud, les 10 et 11 février 1978.
- KOENIG Pierre. — La fonction publique en Allemagne fédérale. PUF, 1973, 96 p.
- LONG Marceau. — Éléments d'une politique de prévision des effectifs dans la fonction publique. ENA, 1966, 27 p.
- LONG Marceau et BLANC Laurent. — L'économie de la fonction publique. PUF, 1969, 221 p.
- LOSCHAK Danièle. — La fonction publique en Grande-Bretagne. PUF, 1972, 96 p.
- PARACUELLOS Jean-Charles. — Le personnel et les méthodes modernes de gestion. L'entreprise publique en question. Revue française de gestion n° 21, mai-juin 1979, p. 97 à 102.
- PIGORS Paul, MYERS Charles et MALM F. T. — La gestion des ressources humaines. Éd. Hommes et Techniques, 1976, 380 p.

- PIQUEMAL Marcel. — Le fonctionnaire : droits et garanties. Berger-Levrault, 1973, 432 p.
- PLANTEY Alain. — Traité pratique de la fonction publique. LGDJ, 1971, 2 tomes, 1 047 p.
- PLANTEY Alain. — Réformes dans la fonction publique. LGDJ, 1978, 254 p.
- PLANTEY Alain. — Prospective de l'État. Éditions du CNRS, 1975, 306 p.
- PLANTEY Alain. — Droit et pratique de la fonction publique internationale. Éditions du CNRS, 1977, 499 p.
- ROBERT-DUVILLIERS Pierre et PAUTI Jean-Marie. — Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique. Berger-Levrault, 1975, 224 p.
- SAINT-JOURS Yves. — Les relations du travail dans le secteur public. LGDJ, 1976, 450 p.
- SALON Serge. — Délinquance et répression disciplinaire dans la fonction publique. LGDJ, 1969, 376 p.
- SALON Serge et SILVERA Victor. — La fonction publique et ses problèmes actuels. Éd. de l'actualité juridique, 1976, 585 p.
- SASSIER Michel. — La fonction personnel dans les établissements publics à caractère industriel et commercial. Mémoire de DES, IAE Paris, 91 p.
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne. — Quel type de gestion publique : hiérarchique, management, participation ou autogestion ? L'administration vue par par les politiques. Institut français des sciences administratives. Université de Paris-Sud, les 10 et 11 février 1978.
- SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne. — La critique idéologique du management en France. Revue française des sciences politiques, octobre 1974, p. 966 à 923.
- TESTENOIRE J. P. — Syndicalisme et fonction publique : le cas du CNRS. Mémoire de DES, IAE de Paris, 80 p. + annexes.
- THUILLIER Guy. — La vie quotidienne dans les Ministères au XIX^e siècle. Hachette, 1976, 255 p.
- WEISS Dimitri. — Relations du travail : employeur, personnel, syndicats, État. Dunod, 1978, 338 p.
- V.A. — Problèmes actuels de gestion des entreprises publiques. Compte rendu de la journée d'étude du Groupe de réflexion sur les entreprises publiques (GREP). CESA, 17.2.78, 184 p.
- VASSAL Jean. — Contrôle de gestion et styles de commandement: Revue française de gestion, janvier-février, 1978, p. 14 à 22.
- VEDRINES L. — Diriger par les résultats ou par les objectifs ? Hommes et Techniques n° 313, novembre 1970, p 904 à 907.
- VERDIER J. M. — Les relations du travail dans le secteur public en France. Exposé au 3^e congrès mondial de l'Association internationale des relations professionnelles, Londres, septembre 1973.
- VOISSET Michèle. — Les personnels non titulaires des collectivités locales : évolution et explication du phénomène. Institut français des sciences administratives. Journée d'études du 22 février 1976, rapport n° 2, 73 p.
- VULLIEZ Christian. — Les grands corps de l'État : ceux qui restent quand les gouvernements changent, Dunod, 1970, 126 p.

CHAPITRE 3. — LE CONTRÔLE DE LA GESTION DES SERVICES PUBLICS

- ALBIAN Daniel et SOULAGE François. — Le rôle de l'entreprise publique dans la planification. *Revue française de gestion* n° 20, mars-avril 1979, p. 64 à 66.
- ALBOUY Michel. — Les ambitions du budget de programmes et les processus de planification formels des organisations. *Cahiers RCB*, n° 36, mars 1979, p. 75 à 83.
- ANASTASSOPOULOS Jean-Pierre. — Les voies de l'autonomie. *Revue française de gestion* n° 20, mars-avril 1979, p. 52 à 57.
- ARNAUDON Michel. — Rationalisation des choix budgétaires et développement économique des pays du Tiers-Monde. *Revue Tiers-Monde*, tome XII, n° 47, juillet-septembre 1971, p. 653 à 656.
- AUBY Jean-Marie et DUCOS-ADER Robert. — Grands services publics et entreprises nationales. PUF, 1975, 2 tomes, 423 + 334 p.
- BADIN Jean et SIROT Alain. — Mettre en place des outils de gestion. *Revue française de gestion*, n° 21, mai-juin 1979, p. 83 à 85.
- BLACHIER Jean-François. — Système d'information et système de décision. *Revue française de gestion*, mars-avril 1977, p. 107 à 111.
- BONNAUD Brigitte. — Le budget de programmes du ministère des Affaires Étrangères. *Cahier RCB* n° 33, juin 1978, p. 17 à 29.
- BRUTÉ DE REMUR Damien. — Essai sur la convergence des comptabilités. Thèse de 3^e cycle, Université de Montpellier, mai 1977, 356 p. + bibliographie et annexes.
- BURLAUD Alain. — Le contrôle de gestion dans les services publics. *Revue française de comptabilité* n° 88, décembre 1978, p. 424 à 444.
- BUZELAY Alain. — Vérité des prix et services publics. LGDJ, 1971, p. 251.
- CAISSE NATIONALE DES MARCHÉS DE L'ÉTAT (CNME). — Les filiales et participations des entreprises publiques. *Bulletin d'information de la CNME* n° 82, 1^{er} trimestre 1979, p. 21 à 39.
- CNME. — La notion de centre de profit : son utilité et ses limites. *Bulletin d'information de la CNME* n° 84, 3^e trimestre 1979, p. 33 à 56.
- CENTRE D'ÉTUDES DES REVENUS ET DES COÛTS (CERC). — Le coût de l'hospitalisation. *Cahier* n° 35/36, 1977, 229 p.
- CHARRIER James. — La Cour des Comptes. L'auditeur opérationnel n° 40. Janvier-février 1978, p. 5 à 11.
- COSSU Claude. — Méthodes de calcul des coûts dans les universités. *Bulletin Phase 2, OCDE*, novembre 1975, p. 2 à 10.
- COSSU Claude. — Les coûts : instruments de la planification universitaire. *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur*, septembre 1978, volume 2, n° 2, p. 241 à 254.
- COSSU Claude. — Analyse des écarts et contrôle de planification. Université de Paris 1, dactylographié, 19 p.
- COURSAGET Alain et SIROT Alain. — Les tableaux de bord aux télécommunications. L'entreprise publique en question. *Revue française de gestion* n° 21, mai-juin 1979, p. 65 à 87.

- CUENIN Serge. — Fonctions de coût dans l'université. Université de Dijon, Institut de recherche sur l'économie de l'éducation, septembre 1976, 21 p.
- DEMEESTÈRE René et VIENS Gérard. — Le contrôle de gestion des organisations sans but lucratif. *Revue française de gestion*, septembre-octobre 1976, p. 14 à 24.
- DEMEESTÈRE René et VIENS Gérard. — Peut-on maîtriser la hausse des coûts hospitaliers ? *Revue française de gestion*, mai-août 1977, p. 25 à 32.
- DENIZOT François. — Les nouveaux instruments de gestion des établissements et services à caractère social. *Revue française de comptabilité* n° 85, août-septembre 1978, p. 315 à 321.
- DRIOL Jean. — Réflexions sur la refonte de la comptabilité générale dans un grand établissement financier. *Revue banque*, n° 369, janvier 1978, p. 89 à 93.
- DUNAND Philippe et GREFFE Xavier. — Problèmes budgétaires contemporains. La prévision des recettes et les budgets de programme. PUF, 1970, 293 p.
- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. — Cinq exercices d'analyses économiques en milieu hospitalier. ENA, 1974, 76 p.
- FLAISSIER J. — Une méthode de calcul des prix de revient administratifs. Ministère de l'Économie et des Finances, Direction du Budget, Service Central d'Organisation et Méthodes (SCOM), 1973, 31 p.
- GALY Philippe. — Gérer l'État. Berger Levrault, 1977, 241 p.
- GAUTHIER P. H., GRENON A., PINSON G. et RAMEAU E. — Le contrôle de gestion à l'hôpital. Dunod, 1979, 204 p.
- GIBERT Patrick et BERNARD François. — Contrôle de gestion et organisations publiques. *Revue française d'administration publique*, avril-juin 1977, p. 231 à 247.
- GREFFE Xavier. — L'approche contemporaine de la valeur en finances publiques. *Économica*, 1972, 260 p.
- GUERMONPREZ Georges. — Les finances départementales. Berger Levrault, 1977, 182 p.
- HESTIN François. — La décentralisation budgétaire à la direction générale des postes. L'entreprise publique en question. *Revue française de gestion* n° 21, mai-juin 1979, p. 87 à 88.
- HUET Philippe. — Présentation de la RCB. Ministère de l'Économie et des Finances. Mission de RCB, janvier 1971, 32 p.
- HOURI Daniel. — Analyse de systèmes et RCB. CESA, dactylographié, 52 p.
- KESSLER Philippe et TIXIER François. — Le budget de programmes. Un instrument de « management » pour les administrations publiques. Berger Levrault, 1973, 205 p.
- LEVY Émile. — L'hôpital est-il une entreprise ? *Revue française de gestion*, mars-avril 1976, p. 9 à 24.
- LEVY-LAMBERT Hubert et GUILLAUME Henri. — L'analyse coûts-avantages dans la RCB. *Cahiers RCB*, décembre 1970, p. 9 à 17.
- MAGNET Jacques. — Comptabilité publique. PUF, 1977, 608 p.
- MERCIER Jean-Pierre. — La planification, outil de participation et de communication à la RATP. L'entreprise publique en question. *Revue française de gestion* n° 21, mai-juin 1979, p. 112 à 114.

- MEUNIER-VILLEJOUBERT Jeannine. — L'engagement dans le contrôle budgétaire et dans la gestion de la trésorerie. Thèse d'État, Université de Paris 1, 1979, 276 p.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES.
- Commission de RCB : La RCB dans les administrations. Rapport de synthèse, dactylographié, janvier 1978, 88 p.
 - Direction de la prévision, sous-direction C, groupe d'analyse de programme ; les comptes de programme. Mémoire de stage de HEC, 1977, 111 p.
 - Direction du budget, direction de la prévision : Note d'orientation sur les budgets de programme. Dactylographié, 1^{er} septembre 1976, 10 p.
 - Commission interministérielle de RCB : Réunion du 31 janvier 1975. Service de l'information, 11 p.
- NIOCHE Jean-Pierre. — Gérer l'ambiguïté. L'entreprise publique en question. *Revue française de gestion* n° 21, mai-juin 1979, p. 76 à 82.
- NORA Simon. — Bien gérer, c'est choisir. L'entreprise publique en question. *Revue française de gestion* n° 20, mars-avril 1979, p. 51.
- PAGE André, COMMUNOD Noël, PICARD Marc et EUZET Bernadette. — Une expérimentation. La mise en place d'un système de comptabilité de gestion au niveau de l'UER. OCDE - CERI - Groupe de recherche de l'Université des sciences sociales de Grenoble, décembre 1974, 39 p.
- POINSARD R. — Les indicateurs de programme. Ministère de l'Économie et des Finances, Ouvrage de méthode, Instruments budgétaires. Juin 1977, 16 p.
- PRADA et SONRIER André. — La comptabilité publique. Berger Levrault, 1978, 411 p.
- PREMIER MINISTRE. — Secrétariat général de groupe central des villes nouvelles : Manuel de contrôle de gestion. Mettre en place un contrôle de gestion efficace dans les établissements publics d'aménagement de villes nouvelles. Ministère de l'Équipement. Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme. Août 1975, dactylographié, 144 p.
- RAIMBAULT Michel. — Gestion de l'éducation. Cas A et B. École Supérieure de Commerce de Paris (ESCP), dactylographié, 1978, 50 p.
- RAIMBAULT Michel. — Qu'est-ce que le management public ? ESCP, dactylographié, 1979, 19 p.
- RICHARD Jacques. — Comptabilité et systèmes économiques. Comparaison des comptabilités des coûts de RDA et d'URSS avec celles des principaux pays capitalistes. Thèse d'État, Université de Paris 1, 1^{re} partie, 160 p.
- ROUSSEAU Michel. — La maîtrise des dépenses de fonctionnement : plan d'action Ville de Paris, gestion des services communaux. 1977, 53 p.
- SAIAS Maurice et LEONARDI Jean-Paul. — Service public et service du public. *Revue française de gestion*, mai-août 1977, p. 9 à 24.
- SAIAS Maurice et MONTEBELLO Michel. — Quand les usagers deviennent des clients. *Revue française de gestion* n° 20, mars-avril 1979, p. 77 à 81.
- SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX UNIVERSITÉS. — Compte rendu de la journée « Université. Cour des Comptes » du 11 décembre 1975, 71 p.

- SEMA (Métro International). — Introduction d'une comptabilité analytique au ministère du Développement Industriel et Scientifique. Dactylographié, 85 p.
- STEVELINCK E. — La comptabilité industrielle au XVIII^e siècle. INSECA, n° 24, 3^e trimestre 1978, p. 7 à 18.
- TERNY Guy et HUSSAIN K. M. — Du calcul et de l'analyse des coûts à la connaissance de l'affectation des ressources dans les universités. Revue d'économie politique, juillet 1976, 44 p.
- THIETART Raymond-Alain. — Public-privé : une guerre de frontières. Revue française de gestion n° 20, mars-avril 1979, p. 72 à 79.
- THYRION Pierrette. — Rapport de stage de maîtrise à l'Administration française des postes et télécommunications, services des programmes et études économiques. Université de Paris 1. UER 06, 1975, 62 p + annexes.
- VASSAL Jean. — Contrôle de gestion et styles de commandement. Revue française de gestion, janvier-février 1978, p. 14 à 22.
- WALLISER B. — Les indicateurs. Ministère de l'Économie et des Finances, Ouvrage de méthode, instruments d'analyse, 1977, 14 p.
- VANCIL Richard F. — Le contrôle de gestion à la carte. Harvard/l'Expansion, été 1976, p. 50 à 60.
- VARII Auteurs :
- Problèmes actuels de gestion des entreprises publiques. Compte rendu de la journée d'étude du Groupe de réflexion sur les Entreprises Publiques (GREP). CESA, 17 février 1978, dactylographié.
 - La comptabilité de programme. Cahier RCB n° 33, juin 1978, 55 p.
 - La croissance des dépenses de santé. ESCP, Cahiers de recherche, n° spécial, 1978, 129 p.
 - Le budget de programme en Suède. Cahier RCB, décembre 1970, p. 32 à 39.

